Backgrounder

BP-190E

CANADA'S IMMIGRATION PROGRAM

MARGARET YOUNG
LAW AND GOVERNMENT DIVISION

JANUARY 1989

Library of Parliament
Bibliothèque du Parlement

Research Branch

90-01914/

The Research Branch of the Library of Parliament works exclusively for Parliament, conducting research and providing information for Committees and Members of the Senate and the House of Commons. This service is extended without partisan bias in such forms as Reports, Background Papers and Issue Reviews. Research Officers in the Branch are also available for personal consultations in their respective fields of expertise.

© Minister of Supply and Services Canada 1989

Cat. No. YM32-2/190E
ISBN 0-660-13295-8

CE DOCUMENT EST AUSSI
PUBLIÉ EN FRANÇAIS

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE OF CONTENTS

Page

GLOSSARY OF TERMS

GENERAL 1

THE FRAMEWORK OF THE PROGRAM 2

SETTING IMMIGRATION LEVELS 4

CATEGORIES OF IMMIGRANTS 5
- A. Immigration for Social Purposes - The Family Class 6
- B. Immigration for Humanitarian Purposes - Refugees and Those in Refugee-like Situations 7
  - 1. Selection of Refugees Abroad 8
  - 2. The Refugee Status Determination System in Canada 9
- C. Immigration for Economic Purposes 12
  - 1. Business Immigration 12
    - a. Entrepreneurs 12
    - b. Investors 14
    - c. The Self-Employed 17
  - 2. Other Independent Applicants 17
    - a. Selected Workers 17
    - b. Assisted Relatives 20
    - c. Retirees 20

THE ROLE OF THE PROVINCES IN IMMIGRATION 21

THE MEECH LAKE ACCORD 22

SETTLEMENT 23
- A. Immigration Settlement and Adaptation Program - ISAP 24
- B. Adjustment Assistance Program - AAP 24
- C. Host Program for Refugee Settlement 24
- D. Settlement Language Training Program - SLTP 25
- E. Transportation Loan Program 25
- F. Other Programs 25

VISITOR VISAS 25

APPENDICES

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

GLOSSARY OF TERMS

ASSISTED RELATIVES - independent immigrants who are eligible to be sponsored by close relatives in Canada and who receive an additional 10-15 points (depending on the relationship) on that account (see p. 20).

BUSINESS IMMIGRATION - a category of immigration designed to foster economic growth and investment that includes entrepreneurs, investors and the self-employed (see p. 12).

CONVENTION REFUGEE - a person who is outside his or her country of nationality (or last permanent residence if the person has no nationality) and by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion is unwilling or unable to return to that country (see p. 7).

DESIGNATED CLASSES - classes of people established by regulation under section 6(2) of the Immigration Act who are displaced or persecuted (but who may not meet the strict definition of Convention refugee) for whom admission would be in Canada's humanitarian tradition (see p. 8).

FAMILY CLASS - close relatives (as listed in the regulations) of SPONSORS in Canada who, if they meet the STATUTORY CRITERIA in the Immigration Act, are admitted to Canada as landed immigrants (see p. 6).

INDEPENDENT IMMIGRANTS - the category of immigrants to which the POINTS SYSTEM applies, in particular, selected workers, ASSISTED RELATIVES and also retired persons (see p. 17).

"LEVELS REPORT" - the Report required by the Immigration Act to be tabled annually by the Minister concerning future immigration levels (see p. 4).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

MINISTER'S PERMIT - a permit authorizing a person to enter or remain in Canada despite the fact that he or she does not meet the legal requirements of the Immigration Act (see p. 3).

POINTS SYSTEM - the system of numerically rating independent immigrants based on factors such as age, education, employment, etc. (see p. 17).

SPONSOR - a Canadian citizen or permanent resident, over 18 years of age and resident in Canada, whose specified relationship to a relative entitles him or her to sponsor that relative (and his or her dependants) for permanent residence in Canada as a member of the FAMILY CLASS or as an ASSISTED RELATIVE (see p. 7 and 20).

STATUTORY CRITERIA - criteria in the Act relating to health, criminality and security that all immigrants must meet, whether sponsored or not, unless they receive special authority to enter Canada notwithstanding the criteria.

VISA - a document issued or a stamp impression made on a document by a visa officer; there are two types of visas - immigrant and visitor.

CANADA
LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

CANADA'S IMMIGRATION PROGRAM

GENERAL

In recent years, a great deal of attention has focused on immigration to Canada. In the last 15 years, immigration levels went from a high of 218,465 (in 1974) to a low of 84,302 (in 1985). Beginning in 1985, it became the stated policy of the government that immigration levels would be increased in a moderate, controlled way in order to reverse the downward trend. This policy of growth has generally been supported by all three parties in the House of Commons, and immigration levels have now started to climb again, reaching over 155,000 in 1988.(1)

At the same time, negative attention has focused on the stresses and strains placed on the refugee status determination system and its virtual collapse by the fall of 1988. Increasing backlogs, delays in introducing new legislation and the period of 14 months it took for the restructuring bill to pass through Parliament added to the confusion of officials and the public alike. In addition, a number of high-profile cases ensured that immigration stories were almost continually in the media.

Precisely because of the publicity that the topic has received in recent years, many more questions are now being asked relating to immigration. Should immigration levels rise considerably? What are the demographic implications if they do not? What are needed in the way of settlement services for new immigrants? What should be our policy for refugees? What kinds of immigrants are best for Canada? Needless to say,

---

(1) Appendix 1 shows Canadian immigration levels from 1962 to 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

this paper does not answer these questions, but the intention is to provide a framework whereby readers may become aware of some of the issues. It also provides background information for what can be a very complex area of law and government policy and administration.

THE FRAMEWORK OF THE PROGRAM

The foundation of Canada's immigration program is the Immigration Act,(2) as amended, most recently by Bills C-55 and C-84 relating (directly and indirectly) to refugee claimants. Second are the regulations, subordinate legislation made by the Governor in Council (i.e., Cabinet) under the authority of the Act. Third are the four components of the Immigration Manual, three of which are available to the public. The Manual contains extensive guidelines and instructions to officials administering the program, although the Act or the regulations would prevail in the case of conflict.(3) The following components make up the Manual system:

1. IS component - Selection and Control. These two volumes deal primarily with the selection and processing overseas of applicants for immigration, visitors (including student and temporary worker applications), returning residents, and refugees. The IS component also contains information on Minister's permits.

2. IE component - Examination and Enforcement. This volume deals with the examination of all people entering Canada at a port of entry. It

---

(2) R.S.C. 1985, c. I-2.

(3) The Manual is a looseleaf system which is updated frequently. Possession of a Manual may be necessary for any Members of Parliament whose constituency work is composed of a large number of immigration cases. It may be consulted in the Library of Parliament. Should personal copies be desired, Members should write to: Chief, Program Guidelines, Immigration Program Management, Immigration N.H.Q., Ottawa K1A 0J9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

also covers inland control and enforcement processes relating to immigrants and visitors, settlement of immigrants, protection of refugees in Canada and the duties of transportation companies.

3. IL component - Legislation. This volume contains the Act, regulations and certain other relevant legislation. It also contains an index to the Act.

4. IC component. This part of the Manual is not available to the public. It contains instructions relating to the vetting of visitors overseas, security clearance procedures and so on.

Another aspect of the legal framework arises from the Act but it is helpful to think of it as a separate yet overriding part - the Minister's permit. The Act (section 37) gives to the Minister a broad discretion to authorize people to enter or remain in Canada despite the fact that they do not meet legal requirements. This power has been delegated to various levels of officials (depending on the nature of the infraction) and may, of course, also be exercised by the Minister him or herself. Thus, permits may be given to allow medically or criminally inadmissible people to immigrate, to authorize visitor overstays, and to remedy minor violations of the Act or regulations.(4) In 1987, over 17,000 permits were issued. A further power to exempt people from the operation of the Act or regulations is given to the Governor in Council by section 114(2).

---

(4) Permits may not be issued, however, in all circumstances where the Act has been violated; for example, once a removal order has been made, a permit is precluded.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

SETTING IMMIGRATION LEVELS

Section 7 of the Act requires that the Minister table a yearly report to Parliament concerning future immigration levels. This is known as the "Levels Report" and is tabled by the end of October if Parliament is sitting, or 15 days after Parliament reconvenes. The Minister is specifically directed to consult with the provinces on regional demographic needs and labour market considerations and also to consult with "other persons, organizations and institutions as he deems appropriate." In preparation for the Levels Report, officials begin consultations each spring across Canada with the provinces, refugee and ethnocultural groups, academics and other interested parties.

The Levels Report for 1989 projects immigration levels of 150,000 to 160,000. Component details can be found in Appendix 2. It is important to note the government's position that the announced immigration level is not intended as a rigid quota, but rather a projection or planning range. This holds true with respect to the levels attributed to the various classes of immigrants, with the exception of government-sponsored refugees selected abroad and selected workers. The former are subject to a quota because of the direct financial implications of government sponsorship and the latter are controlled by the points system in an attempt to match the flow of workers to labour market conditions.

The Act also requires that the Report state "the manner in which demographic considerations have been taken into account in determining that number." The connection between immigration levels and demographics was thus clearly present in the minds of the drafters of the Act more than a decade ago and it seems safe to say that the demographic element is an even greater factor now that the birth rate is so low. The "fertility rate" is a hypothetical figure which represents the total number of children born on average to each woman. Appendix 3 illustrates the fact that Canada's fertility rate fell from 3.8 in 1960 to 1.67 in 1986. Replacement level for Canada is considered to be 2.1 children per woman. The last year that this level was achieved was 1972.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Demographers project that if the fertility rate and net immigration (total immigration minus emigration)(5) remain the same, the population of Canada will be 31 million by the year 2021, but will decline to 29 million by the middle of the 21st century. At the same time, the population is aging. Currently, approximately 11% of the population is over 65 years of age. By 2021, that figure will have risen to approximately 18.5% and by the middle of the next century some 23.3% of the population of Canada will be over 65. These facts have led some commentators to call for vastly increased immigration to bolster Canada's population and smooth out our age imbalances.

The 1987 Levels Report noted that, if fertility rates stay low, Canada's population will start to decline after the turn of the century. Immigration could help to forestall the decline, the Report stated, but "even a no-growth population would require very large increases in immigration in the next century." The Report was cautious regarding the optimum population for Canada, commenting only that in the view of informed persons this is not less than the present population and that immigration is the only way to achieve it, given present levels of fertility.

Broad demographic questions are currently being addressed by the Review of Demography and Its Implications for Economic and Social Policy, begun in May 1986 by the federal government under the auspices of Health and Welfare Canada and due to report, via the Minister, to Cabinet by 31 March 1989. Several of the terms of reference explicitly refer to immigration, as do a number of the research topics selected.

CATEGORIES OF IMMIGRANTS

The different classes or categories of immigrants fall into three broad components which exemplify the different purposes of immigration. These are:

1. Social component - the family class

---

(5) Emigration from Canada is generally estimated at about 60,000 per year.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Humanitarian *component - refugees*, members of designated classes and special programs; and

3. Economic component - selected workers (including assisted relatives), entrepreneurs, investors, the self-employed and retirees.

A. Immigration for Social Purposes - The Family Class

One of the objectives of the Act is "to facilitate the reunion in Canada of Canadian citizens and permanent residents with their close relatives from abroad."(6) For 1989, the announced level of family class immigrants is 57,000. The relationships designated as part of the family class are found in the regulations and in the following table.

Members of the Family Class
- spouses
- unmarried sons and daughters(7)
- grandparents over 60, or under 60 and widowed or unable to work
- parents of any age if the sponsors are Canadian citizens or permanent residents who have lived in Canada for more than three years(8)
- parents over 60, infirm or widowed if the sponsors are permanent residents who have lived in Canada for less than three years
- brothers, sisters, nephews, nieces or grandchildren if they are: orphaned, unmarried and under 18
- fiancé(e)s
- children under 13 intended for adoption
- any relative if no others are eligible

(6) The complete list of objectives of the Immigration Act may be found in Appendix 4.

(7) Prior to July 1988, children were required to be under 21 at the time of application for a visa.

(8) Prior to 28 November 1988, no permanent resident could sponsor parents under 60 unless the parents were infirm or widowed.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Sponsors must be at least 18 years of age, either Canadian citizens or permanent residents, and resident in Canada. They must agree to provide financial support for their relatives for up to 10 years and must demonstrate that they have sufficient resources to fulfill their commitments by meeting the low income cut-off figures established by Statistics Canada and published in the Manual. This requirement does not apply to spouses and dependants under 21.

A relative described in the above list will be entitled to become a permanent resident of Canada providing that the statutory criteria relating to health and good character are met. No criteria relating to education, language or employment skills apply to members of the family class.

In 1986, in response to numerous complaints about time-consuming and cumbersome family class processing abroad and in Canada, the Standing Committee on Labour, Employment and Immigration investigated the situation and tabled an extensive report with recommendations designed to streamline processing and rationalize the system. The Committee continued its monitoring role during the rest of the 33rd Parliament, following up its report to ensure that those recommendations which had been accepted were being implemented and providing a forum for non-governmental organizations to express their views.

B. Immigration for Humanitarian Purposes - Refugees and Those in Refugee-like Situations

The Act recognizes the need "to fulfill Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted." "Convention" refugees are those who meet the definition in the Act, which is essentially the same as in the United Nations Convention Relating to the Status of Refugees. To be a Convention refugee, a person must be outside his or her country of nationality (or last permanent residence if the person has no nationality) and "by reason of a well-founded fear of persecution for reasons of race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion" be unwilling or unable to return to that country.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Designated classes are established by regulation to serve the needs of people who are persecuted or displaced but who may not meet the strict definition of Convention refugee. At the present time, there are three designated classes:

- Indochinese Designated Class (citizens of Kampuchea, Laos and Vietnam);
- Self-Exiled Persons Class (citizens of Albania, Bulgaria, Czechoslovakia, German Democratic Republic, Hungary, Poland, Romania and Union of Soviet Socialist Republics); and
- Political Prisoners and Oppressed Persons Designated Class (citizens of Chile, El Salvador, Guatemala and Poland).

Canada also has special programs for people in distress because of natural disasters, wars, revolutions and so on, even though those people may not be Convention refugees or members of Designated Classes. These programs assist relatives of Canadian residents who apply from outside Canada if they are nationals of El Salvador, Guatemala, Iran, Lebanon and Sri Lanka. These programs are administrative and details are to be found in the IS Manual. In 1987, over 6,000 people were admitted to Canada under special programs.

1. Selection of Refugees Abroad (9)

Recently, as it struggled with the breakdown of the refugee status determination system within Canada, the government stressed repeatedly that Canada's role has been traditionally, and should remain, that of a country of resettlement.(10) This means that Canada chooses its refugees at posts or refugee camps abroad, enabling quotas to be applied to the various regions of the world and the numbers of arrivals to be

---

(9) For a detailed treatment of this topic, see Grant Purves, Humanitarian Immigration and Canadian Immigration Policy, Current Issue Review 80-10, available from the Research Branch of the Library of Parliament.

(10) Appendix 5 shows the allocations for government-sponsored refugees selected abroad from 1981 to 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

managed. The government has pointed out that there are no quotas on refugees sponsored by private groups; the quotas on government-sponsored refugees are because of the financial implications that accompany government sponsorship.

The emphasis on resettlement has not been without its critics. Some have charged that regional quotas and selection practices have showed an ideological bias in favour of those fleeing right wing regimes. Others charge that selection abroad can be inconsistent and arbitrary, that too much emphasis is placed on the ability of the refugee to settle successfully in Canada, that access to embassies is often restricted and that processing takes too long. Processing abroad, however, is much more diffuse and difficult to evaluate than the domestic system, which has received intense scrutiny in the recent past. Such scrutiny will, it is predicted, continue into the future.

2. The Refugee Status Determination System in Canada (11)

For a number of years, it had been apparent that the system for dealing with claims to refugee status made within Canada was inadequate for the job. It was procedurally cumbersome, very time-consuming, and permitted people to abuse it in order to gain additional time in Canada.(12) Bill C-55, legislation to overhaul the system, was introduced in May 1987 and received Royal Assent some 14 months later, amid continuing controversy. It came into force on 1 January 1989.

Designers of the new system had to balance a number of factors. The new law had to embody the essence of the Convention Relating to the Status of Refugees, which Canada had signed in 1969. This requires signatories not to return people in any manner whatsoever to the frontiers

---

(11) For a more detailed examination of the history of this topic, see Margaret Young, The Convention Refugee Determination Process in Canada: Its Reform, Current Issue Review 86-26. For a fuller discussion of the new legislation, see "Canada's New Refugee Status Determination Process," BP-185E. Both papers are available from the Research Branch, Library of Parliament.

(12) The growing number of claims to refugee status in recent years is illustrated in Appendix 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

of territories where their lives or freedom would be threatened on account of their race, religion, nationality, membership in a particular social group or political opinion.

At the same time, the law had to be stringent enough to counteract the perception (and to a very great degree, the reality) that Canada had lost control of her borders. Without a reassertion of control, the government feared that support for all immigration and refugee programs might be endangered. Control of the numbers of claimants was operationally essential as well, given the great number of potential claimants worldwide. Thus, deterring the arrival in Canada of new claimants and very expeditious treatment of those who did come were very important goals of the government. Yet control could not be achieved at the expense of the human rights of the individuals once in Canada; in 1985 the Supreme Court of Canada ruled that refugee claimants were protected by the Canadian Charter of Rights and Freedoms.

The resulting bill pleased few of its critics, most of whom had argued for a much more open process and greater protections for claimants. Most controversial was the inclusion of access criteria, in contrast to the former system, which had allowed virtually any person in Canada to make a claim and to pursue it through various levels of adjudication. The purpose of the access criteria is to preclude various people from making claims:

- those who do not require the protection of Canada because they have been recognized as Convention refugees by another country and are not being persecuted there;

- those who do not require the protection of Canada because they have been in another country (a "safe third country" which must be on a list established by Cabinet) whose laws or practices provide that the claimants will be permitted to return to that country or have their claims determined there on their merits (Note: When the new system began, no list was in place and so this provision was not operational);

- those who are making repeat claims without having been out of the country for 90 days;

- those who are security risks, criminals or war criminals; and

- those whose claims lack a credible basis.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

The above access criteria are applied by an adjudicator and a member of the Refugee Division of the new Immigration and Refugee Board. Both decision-makers must agree before rejecting a claimant. Claimants denied access may apply for judicial review of the decision but may be removed from the country pending the review. Individuals not rejected at the screening stage are referred to the Refugee Division, which adjudicates the claim in panels of two members, both of whom must agree before a claim can be rejected.

Those rejected by the Refugee Division may appeal their case on legal grounds to the Federal Court of Appeal and will be permitted to remain in the country until a final decision is rendered. Those accepted as Convention refugees will be eligible for administrative procedures leading to permanent residence.

The foregoing is a very simplified description of a complex and controversial system. The move from an administrative process of determining claims (at least in the first instance) to a quasi-judicial one will not be without problems and it may take months, if not years, before the system will run smoothly. Meanwhile, the Canadian Council of Churches mounted a court challenge to the constitutionality of the new system immediately after it began.

Another pressing problem which confronted the government was the backlog of refugee claims, some 85,000 by the end of 1988. In May 1986, an administrative clearance of over 20,000 claims (the size of the backlog at the time) had been undertaken, with approximately 85% of those receiving permanent residence under special criteria. Speculation that a similar administrative review would be necessary spawned new claims to refugee status (regardless of their merits) in an attempt to beat the deadline. In December 1988, however, the Minister announced that all claimants in the backlog would be dealt with by an abbreviated version of the new process. Those whose claims are found by an adjudicator and a member of the Refugee Division to have a credible basis will be permitted to apply for permanent residence. Those whose claims lack a credible basis may be required to leave the country, subject to humanitarian and compassionate considerations. The Minister hoped to have the backlog cleared within two years, at a cost of $100 million.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

C. Immigration for Economic Purposes

One objective of the Immigration Act that has assumed prominence in recent years relates to economic development: "to foster the development of a strong and viable economy and the prosperity of all regions of Canada." A number of classes of immigrants are thus chosen on criteria that are tied to Canada's economic needs for certain types of skilled workers, for job creation, and for investment capital. All of these immigrants may be called "independent immigrants," although entrepreneurs, investors and the self-employed are usually now called "business immigrants" leaving the term "independent" for selected workers, selected workers assisted by relatives in Canada, and retired persons.

1. Business Immigration

For both 1988 and 1989, the announced level of business immigrants has been 4,000, with a further 9,000 as spouses and dependants. Specially trained visa officers - Entrepreneurial Development Officers or EDOs - are stationed at the high volume posts abroad in order to recruit business immigrants, process their applications and provide liaison with the provinces. The regulations stipulate that business immigrants are to receive the second highest processing priority, preceded only by members of the family class and refugees who, together, receive first priority. Entrepreneurs and investors are subject to the points system (discussed below) but need only receive 25 points as opposed to the normal number of 70.

a. Entrepreneurs

The entrepreneur program was redesigned in 1984 in an effort to attract as immigrants, experienced business people who would establish or purchase a commercial enterprise which would provide employment for one or more Canadians and make a significant contribution to the economy. The entrepreneur must intend and have the ability to be directly involved in the venture. The provinces are actively involved in the program and the intended province of destination must approve the business proposal before the immigrant is accepted.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

In 1987, 3,602 visas were issued to principal applicants in this category, with a further 8,000 to their spouses and dependants. These immigrants declared their plans to transfer some $3 billion to Canada and to create or retain 14,500 jobs.

Approximately 70% of the total number of entrepreneurs settle in Toronto, Montreal or Vancouver. At the present time, the greatest number come from Hong Kong (28%), with South Korea (7%) and Taiwan (6%) significantly far behind. The United States, France, West Germany and Britain each contribute a share of 5% or less.

The entrepreneur program has been the subject of criticism on a number of grounds. Perhaps the most important of these is that there is unsufficient monitoring of the program to ensure that the stated intentions of the entrepreneurs are actually carried out. It appears that a significant number of business proposals are never implemented, or are implemented in a manner different from that approved by the province and the visa officer. It is noteworthy that the figures quoted above for capital transfer and job creation are based on the declared intentions of the immigrants, not on the results of their actual actions following arrival in Canada.

When the program was in its earlier stages, it was a more common practice than it is now to give a successful entrepreneur applicant an unconditional immigrant visa. Under those circumstances, there is no legal power to insist on the implementation of the business proposal, even though approval of that proposal was a necessary precondition to the granting of the visa. The now more usual alternative is the conditional visa, whereby one of the conditions attached to the issuance of the visa is the fulfillment of the proposal. This permits monitoring of the progress of the immigrant's business in Canada, should enable the Department to compile more accurate statistics on the results of the program, and, in theory, should facilitate removal from the country in appropriate cases of non-compliance. To date, no entrepreneurs have been deported for failure to live up to their promises.

In 1987, over half of the entrepreneur visas issued were conditional, up from 34% in 1986. Despite the apparent utility of

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

conditional visas, the Immigration Manual instructs visa officers that they should be used "where there is no firm business which the entrepreneur proposes to establish or no firm commitment behind the business plans." In cases where the officer "is satisfied that the entrepreneur has made a firm commitment to a specific business venture," an unconditional visa should be issued. In view of the continuing criticism about the lack of monitoring of the program, perhaps this policy should be reviewed. Somewhat surprisingly, the numbers suggest that if visa officers are following instructions, over half of all entrepreneurs now entering Canada have no firm commitments regarding their business proposals.

Another criticism of the entrepreneur program is that a number of applicants who may have been rejected by federal authorities are subsequently accepted by Quebec. This would pose no problem in itself except that apparently some two-thirds of those entrepreneurs leave for other provinces soon after arrival. In this manner, the provisions for approval by the province of destination are circumvented.

It has also been noted by one commentator that the fact that 70% of entrepreneurs intend to live in Toronto, Montreal or Vancouver, aggravates the existing regional disparities in Canada. It will be recalled that the objective from the Act quoted above referred to the economy and prosperity of all regions in Canada. Certain new provisions of the investor program discussed below are aimed at this problem.

Finally, this program is open to the charge that Canada is selling visas to those rich enough to purchase them, although to a lesser extent than is the case with the investor program. An increase in monitoring to ensure implementation of stated intentions would no doubt be at least a partial answer to those criticisms.

b. Investors

The investor category of business immigrant came into effect on 1 January 1986. It was designed to permit the entry as permanent residents of people with significant net worth who were willing to invest a substantial amount of money in Canada, but without the requirement that

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

they participate in the active management of a business. Until some recent changes, the criteria were straightforward. An applicant was required to have operated or controlled a successful business or commercial undertaking, to have a net worth of at least $500,000 obtained by his or her own efforts, and to invest at least $250,000 for a period of at least three years in a business or privately administered investment fund acceptable to the province in which the fund made investments. Such investments had to be for the purpose of providing equity or loan capital for small- to medium-sized business ventures that would be of significant economic benefit to the province.

Controversy arose in 1987 over the practice in some provinces of permitting the investment (principal and interest) to be guaranteed by the fund, effectively making the investment risk-free. The government initially took the position that this violated national program standards and operated to the detriment of those provinces that did not permit such guarantees. Further, it undermined the entrepreneur program and made it even more difficult for the government to refute the charge that Canadian visas were for sale. In the words of the statement that accompanied the new regulations to proscribe the practice:

> ...with a guaranteed return of investment, Employment and Immigration Canada could not refute any allegations that investor immigrants are buying a visa in exchange for a three-year loan of $250,000 to Canadian business. This clarification will also ensure that the recruitment of entrepreneurs, the largest and most established component of the business immigration program, will not be adversely affected by the possibility that entrepreneurs will seek a no-risk investment instead of the risks inherent in the day-to-day management of a business they will create or expand.

The regulations specifying that the investment must be unsecured were to come into force in February 1988. The change proved controversial, however, and they were delayed, first to April, then to October, then to December 1988. In the interim period, after consultations

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

with the provinces, the federal government changed its position. The regulations were revoked before they came into force and, in the future, guarantees will be acceptable provided the investor has a net worth of at least $700,000 and invests at least $500,000 for a period of at least five years.

Two other changes will also be made to the program. In the past, investors had to make their investment before the visa could be issued. After the new regulations take effect, it will be possible to issue conditional visas so that immigrants will have the option of coming to Canada and choosing their investment here within one year of arrival. The statement accompanying the proposed regulation contained the following assurance: "Investors coming to Canada under conditional admission and failing to make an approved investment in the time frame and manner required will be subject to removal from Canada under the Immigration Act, 1976."

There will also be new criteria designed to reduce regional disparities. Those investors willing to invest in provinces that received less than 3% of Canada's business immigrant investment in the preceding year, will be eligible for the program if they have a net worth of $500,000 and make a minimum investment of $150,000 for three years. The only provinces that will not qualify under this criteria are Quebec, Ontario, Alberta and British Columbia.

The changes to the regulations to give effect to the revised investor program are expected shortly.(13) Meanwhile, by administrative agreement between the federal government and the provinces, the changes are currently being implemented. To summarize the foregoing, these changes result in three categories of investors:

1. Those with a net worth of $700,000 who invest at least $500,000 for five years and who will be entitled to receive third party guarantees;

2. Those with a net worth of $500,000 who invest at least $150,000 for three years in a province which has not received a significant number of business immigrants to date (less than 3% of investment in the preceding year); and

---

(13) Until the new regulations become law, there is no legal basis for the changes to the investor program and most investors are being admitted on Minister's permits.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

3. Those with a net worth of $500,000 who invest at least $250,000 for three years in any other province.

As noted above, the investor program has been subject to the criticism that Canada is selling visas. This criticism may intensify now that the program is to be expanded to permit risk-free investments. Criticism that the program exacerbates regional disparities may be muted, however, if the relaxed criteria for those willing to invest in the targeted provinces result in increased investment there.

c. The Self-Employed

To be accepted as a self-employed immigrant, an applicant must have the ability and intention to establish or purchase a business or pursue a profession that will provide employment for him or herself and make a significant contribution to the economy or the cultural or artistic life of Canada. This category accommodates people like farmers, small store operators, sports figures and artists.

Prior to the 1984 changes to the business immigration program, an immigrant in this category was required to create between one and five jobs. Following that date, the applicant need only create employment for him or herself.

2. Other Independent Applicants

a. Selected Workers

The selected worker category responds to Canada's need for immigrants who can contribute to the economy through their possession of skills and training in occupations for which there is a demand in this country. The projected number of principal applicants to be accepted in this category in 1989 is 21,000-24,000, with a further 24,000-28,000 to accompany them as spouses and dependants.

The points system plays the most significant role in the admission of independent immigrants.(14) This system is a mechanism

---

(14) As noted on page 12, the points system also plays a role in the selection of business immigrants, but to a much smaller degree.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

designed to predict whether an independent immigrant has the potential to adapt successfully to Canada and be of benefit to this country socially and economically. It is an attempt to rationalize the selection process and to introduce a significant degree of objectivity into it.

The points system is composed of nine factors,(15) eight of which relate to the applicant as an individual. The following briefly summarizes these eight criteria:(16)

a. Age - Individuals from 21-44 years of age receive the full 10 points in this category. Two points are deducted for each year under 21 or over 44. Applicants over 49, therefore, receive no points.

b. Education - One point is awarded for each year of primary and secondary education successfully completed, to a maximum of 12. No points are awarded for university education.

c. Specific Vocational Training - This category gives points on a sliding scale depending on the nature of the formal training required for the applicant's occupation. The more complex the job training required, the greater the points. The full 15 points can only be achieved if over 10 years of preparation is required.

d. Experience - Points are given for job-related experience (to a maximum of eight), related to the skill level of the job in question. Even long experience in a low-skilled job will only merit two points, whereas if the specific vocational preparation time of a job is at least four years, maximum points can be earned for four years of experience.

e. Occupation - This category awards points to immigrants who possess skills in occupations that are in demand in Canada. Applicants

---

(15) There is also a kinship bonus that applies to assisted relatives which will be discussed in the next section of the paper.

(16) See Appendix 7 for a summary list.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

must receive some points in this category or have arranged employment (see below) for their application to be considered. Until recently, "demand" meant current demand and was assessed during surveys of job vacancies conducted by Statistics Canada. In January 1986, a new system was introduced to target occupations which have a more general, longer-term capacity to absorb new workers. The resulting list contains over 100 principal occupations (mostly high skill), each of which carries from one to 10 points. The list is revised regularly. Data for the analysis of occupations come from the Canadian Occupational Projection System (COPS), a system which provides labour force data and projects labour market growth generally. The occupations list is not a comprehensive overview of the absorptive capacity of the economy as a whole because jobs which require fewer than 11 years of general education and a minimum of two years of specific vocational training are automatically excluded.

f. Arranged Employment - Ten points are awarded to an applicant who has arranged employment in an area of Canada in which there is a shortage of people with the applicant's skills.

g. Knowledge of French and English - Up to 15 points are available for fluency in official languages.

h. Personal Suitability - Up to 10 points are available for personal suitability based on the visa officer's perception of an applicant's "adaptability, motivation, initiative, resourcefulness" and other similar qualities (or lack thereof). This is the only subjective criterion in the system.

The ninth factor in the points system is completely unrelated to the individual applicant. It is a control mechanism available to the government to assist in the management of the flow of immigrants by giving every applicant a set number of points out of 10. For example, if levels are undersubscribed in a given period, the points available under this demographic factor could be increased to as high as 10. On the other

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

hand, if levels are oversubscribed, the points could be reduced to three or four or even zero.

Selected workers without relatives in Canada must receive at least 70 points to be considered, although the visa officer can exercise discretion and pass (or fail) an applicant if, in his or her opinion, the total points do not accurately reflect the ability of the immigrant to settle successfully in Canada.

Criticism of the points system has centred on the fact that it places too much emphasis on relatively highly skilled jobs, that too many jobs are excluded from the list, that the system does not respond to regional labour market needs, and that many immigrants do not find work in their approved profession (not that there is any obligation on them to do so). Internal criticism of the system surfaced in September 1988 when a report by the department's Director of Research and Analysis was leaked to the press. The report allegedly described the system as overly complicated, time-consuming and lacking effective controls and monitoring, as a result of which the occupational targets are continually being over- or under-filled. The report proposed a revised system of three occupational categories and also advocated upgrading the role of the visa officer by increasing the significance of the personal suitability category.

b. Assisted Relatives

Assisted relatives are selected workers who receive extra points if they have close relatives in Canada able to sponsor them. Fifteen extra points are awarded in cases where the sponsoring relative is a brother, sister or parent, and 10 extra points are awarded in all other cases.(17) Sponsors must meet the low income cut-off figures and remain committed to their sponsorship for a period of five years.

c. Retirees

In 1987, Canada accepted some 2,600 immigrants in the retiree category. These individuals must be financially self-sufficient

---

(17) Sponsoring relatives can be parents, children, brothers or sisters, grandchildren, grandparents, aunts or uncles, and nieces or nephews.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

and have no intention of working in Canada. In general, they must be at least 55 years of age, although in exceptional circumstances arrangements can be made to admit younger retirees. Applicants in this category must have substantial ties to Canada. Such factors as the applicant having family members resident here, having business interests in Canada, making numerous visits in the past and so on, could all be relevant in this connection.

No requirements are specified in the Manual with regard to the assets and income that would be required of an applicant, other than that they be sufficient to maintain the individual successfully without working.

THE ROLE OF THE PROVINCES IN IMMIGRATION

Section 95 of the Constitution Act, 1867 gives the federal government and the provinces concurrent legislative powers over immigration. The provinces are limited in that any laws they may pass must not be "repugnant to any Act of the Parliament of Canada." Quebec has exercised this constitutional power and established its own Ministry for immigration. It maintains officers in a number of posts abroad to process the applications of immigrants who wish to come to Quebec.

The Immigration Act contains several provisions relating to the provinces. They must be consulted prior to the tabling of the Levels Report and on immigrant settlement and adaptation measures. The Act permits the Minister to enter agreements with any province "for the purpose of facilitating the formulation, coordination and implementation of immigration policies and programs." A number of provinces have entered such agreements with the Minister, but the Cullen-Couture Agreement with Quebec is by far the most extensive.

Under that Agreement, Quebec's most significant role is with regard to independent immigrants, whose selection will be on a "joint and equal basis, according to separate sets of criteria for Canada and for Quebec." Quebec has developed its own points system for selecting

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

independent immigrants. Both the federal and provincial grids have many of the same features, with points for education, employment, specific vocational preparation and so on. The Quebec grid, however, rewards knowledge of French significantly more than knowledge of English. An applicant can receive up to 15 points for French and up to 2 points for English.

The Quebec grid also contains a number of factors not present federally. Applicants to Quebec can receive five points for having relatives or friends who reside in Quebec in the settlement area (two points if they reside elsewhere in Quebec). Spouses can also boost applicants' points if they speak French or have an occupation for which there is at least an average demand in Quebec. Finally, there are points available for families with children under 12 years of age, with a maximum of four points for three children.

THE MEECH LAKE ACCORD

The 1987 Constitutional Accord contains a number of provisions relating to immigration, some of which would form part of the actual amendments to the Constitution and others which represent commitments by governments. In the political as opposed to the constitutional part of the Accord, the government of Canada pledged that it would, as soon as possible, conclude an agreement with the government of Quebec that would:

> i. incorporate the principles of the Cullen-Couture agreement on the selection abroad and in Canada of independent immigrants, visitors for medical treatment, students and temporary workers, and on the selection of refugees abroad and economic criteria for family reunification and assisted relatives;
>
> ii. guarantee that Quebec will receive a number of immigrants, including refugees, within the annual total established by the federal government for all of Canada proportionate to its share of the population of Canada, with the right to exceed that figure by 5% for demographic reasons; and

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> iii. provide an undertaking by Canada to withdraw services (except citizenship services) for the reception and integration, including linguistic and cultural, of all foreign nationals wishing to settle in Quebec, with such withdrawal to be accompanied by reasonable compensation.

Another paragraph recognizes that other provinces may also wish to negotiate similar agreements and that nothing in the Accord should be construed as preventing this.

The constitutional part of the Accord provides that agreements would have the force of law if so declared by proclamation of the Governor General following resolutions of the Senate, House of Commons and of the legislative assembly of the province in question. The Canadian Charter of Rights and Freedoms would also apply to the agreements.

The provisions of the Accord relating to immigration have been criticized on several grounds. Critics point out that the federal government cannot guarantee a given number of immigrants to any province because there is no mechanism by which an immigrant can be required to settle in a particular place. Indeed, the Charter guarantees mobility rights. Further, if other provinces wished to make agreements with a provision giving the right to exceed target immigration figures by, say, 5%, the ability of the federal government to plan and manage Canada's immigration levels could be seriously undermined. Other concerns involve the potential deterioration of national standards for settlement services across the country if provinces are given the right to control their own programs.

SETTLEMENT

With a large and still growing proportion of immigrants to Canada coming from third world countries and often speaking neither English nor French, services to assist them settle in and adapt to Canada have become an important part of our immigration program. In 1988-89, approximately $72.7 million is budgeted for this purpose. Some of these programs

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

are delivered by the Department itself, while others are delivered by private sector organizations, funded by the Department. The following is a brief description of these programs.

A. Immigration Settlement and Adaptation Program - ISAP

ISAP provides funding to some 125 non-governmental agencies which offer direct services to immigrants, largely refugees, to enable them to settle in Canada as fast as possible. Services include reception, counselling, information, translation and interpretation, and job placement. Expenditures on this program are expected to reach $7.6 million in 1988-89, an increase of over 35% from the previous year.

B. Adjustment Assistance Program - AAP

The AAP provides money to needy immigrants, primarily refugees, for up to one year after their arrival. The need for assistance is assessed by subtracting the individual's basic costs from his or her available income and assets and applying the rates for welfare assistance which apply in the province of the applicant. An estimated $61.7 million will be spent on this program in 1988-89.

C. Host Program for Refugee Settlement

Some 13,000 refugees selected abroad this year will come to Canada under government sponsorship. It is estimated that another 10,000 will be privately sponsored by voluntary groups, although there is no limit put on this number. The Host Program is an attempt to give refugees who are sponsored by the government some of the advantages of the increased social contacts and assistance enjoyed by privately-sponsored refugees by matching them to host groups in various cities. Preliminary studies show that the settlement process is enhanced by the project, particularly in the area of language skills. In 1988-89, $500,000 will be spent on this program.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

D. Settlement Language Training Program - SLTP

Immigrants who are destined for the labour market are eligible for language training. However, immigrants who are not so destined, or for whom language training may not be essential for employment (for example, certain workers in a factory) have been overlooked in the past. Individuals in these categories are typically women and the SLTP, a pilot project started in 1986, is designed to meet their needs by providing up to 500 hours of language training through a flexible program with child care and out-of-pocket expenses provided if needed. Funding for this program was increased to $2.5 million in 1988 and it is hoped that 4,000 women can be assisted.

E. Transportation Loan Program

This program provides loans from a fund with a maximum limit of $90 million to assist immigrants to come to Canada. Refugees pay no interest on the loans; other immigrants pay a rate which varies from time to time.

F. Other Programs

In addition to the foregoing, in October 1988 the Minister announced new initiatives to facilitate immigrant settlement. These include language training for refugees awaiting processing in camps; orientation packages containing information on Canada for immigrants prior to arrival, particularly immigrants in the family class; increased settlement orientation (including language training) for immigrant women once in Canada; and a new language training program in the workplace for immigrant women. The total cost of the new programs will be $25 million.

VISITOR VISAS

Visitors to Canada are people (other than Canadian citizens, permanent residents and holders of Minister's permits) who wish to enter

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada for a limited period of time. The category includes tourists, students and temporary workers. All visitors to Canada require a visa except those who are exempt under the regulations; the citizens of some 100 countries require visas to visit Canada and also merely to transit the country. Airlines are subject to substantial fines for transporting individuals without the required documents and are also liable for their detention costs, although recent amendments to the Act limit their liability to the first 72 hours of detention.

Visas are issued (over 350,000 in 1987) upon application at posts abroad, although a visa itself represents only pre-screening by the visa officer and does not guarantee admittance to the country. That decision is taken by the immigration officer at the port of entry, although visa holders denied entry in those circumstances may appeal to the Immigration Appeal Division of the Immigration and Refugee Board. Visitors who wish to stay longer than their visa permits may apply for an extension in Canada before their visa expires.

In assessing whether to issue a visa, the officer abroad must form an opinion as to whether the applicant is bona fide and will actually leave the country at the appropriate time. He or she must also screen applicants on security, criminal and health grounds. Certain visitors are required to undergo a medical before a visa is issued: visitors for longer than six months, those proceeding from certain designated areas of the world, workers whose employment will be of such a nature as to involve the public health, and so on.

There is no question that the visitor visa system is intended to function (and does function) as the country's chief defence against illegal immigrants and workers. The visa system is costly to operate and a visa is imposed only when immigration control problems develop in relation to arrivals in Canada from a specific country. Visa officers abroad normally operate by applying profiles of the kind of individuals not likely to be bona fide visitors. For example, an unemployed, single, young male from a developing country is unlikely to be successful in his application for a visitor visa. In contrast, a well-established businesswoman in her fifties with property in her home country would likely encounter few difficulties.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Profiling is no doubt an essential tool for visa officers, who must process a great number of these applications (many posts offer same-day service), but it is undeniably a broad brush. Indeed, another word for "profiling" might be "stereotyping" and certain bona fide applications can be rejected. For this reason, it has been criticized as arbitrary and it may, in fact, prove difficult in individual cases to establish the reasons for rejection of an application. In cases where applicants can disprove the perception that led to the visa officer's refusal, it may be possible to intervene successfully on the applicant's behalf.

In recent years, the use of visitor visas has been controversial because of its link with the refugee system. Once it became widely known that Canada's inland refugee determination system allowed completely open access and took considerable time to determine claims (permitting claimants to remain in Canada and work until a decision was reached), it became a relatively simple matter for a person from a country for which no visa was required to come to Canada and make a claim, thereby circumventing normal immigration procedures.(18) The only way to stem this flow was the imposition of a visitor visa on targeted countries, as the list of the countries upon which visas have been imposed in the last few years clearly shows.(19)

The visa system, however, makes no distinction between citizens of those countries producing genuine refugees attempting to flee oppression and those whose citizens are using the refugee system as a convenient way into the country.(20) Church groups and other critics have therefore been critical of the requirement of visas for citizens of

---

(18) Very few of the thousands of people who made these claims were ever deported; indeed, some 20,000 were landed in 1986-87 as part of a clearance of the backlog. As noted above, the backlog that developed after that clearance stood at some 85,000 by the end of 1988.

(19) For lists of countries whose citizens require visas and upon which visas have been imposed since 1980, see Appendix 8.

(20) Nor is any distinction made between genuine refugees and others in relation to the liability to fines of airlines carrying undocumented or improperly documented passengers.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

refugee-producing countries. On the other hand, government officials maintain that it is a legitimate government policy to apply visas whenever control problems arise and to deal with citizens of refugee-producing countries through normal refugee selection procedures abroad and special programs when needed.

Certain countries in the world have a virtually universal visa system, notably Australia and the United States, although Australia exempts New Zealand and the United States exempts Canada from the requirement. From time to time, especially when serious control problems develop, the suggestion is made that Canada should move to a universal system. In response to questions on this topic from parliamentarians in the 33rd Parliament, the Department of External Affairs indicated that a detailed analysis of the cost of imposing a universal visa had never been carried out, but that a preliminary, very rough analysis suggested that some 343 additional Canada-based visa officers would be required, costing $86 million. Government policy remains that visas should be imposed only when there is a demonstrated need related to immigration control, including refugee movements.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

APPENDICES

1. Annual Landings, 1962-1988
2. Immigration Levels for 1988 and 1989
3. Canadian Fertility Rates, 1960-1986
4. Objectives of the Immigration Act
5. Government Sponsored Refugee Allocations, 1981-1989
6. Refugee Claims in Canada, 1980-1988
7. Immigration Selection Criteria - The Points System
8. Countries Whose Citizens Require Visas in Order to Enter Canada as Visitors and Countries for Which Visas Have Been Imposed Since 1980

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 1

Annual Landings, 1962-88

1962	74,586	
1963	93,151	
1964	112,606	
1965	146,758	
1966	194,743	
1967	222,876	
1968	183,974	
1969	161,531	
1970	147,713	
1971	121,900	
1972	122,006	
1973	184,200	
1974	218,465	
1975	187,881	
1976	149,429	
1977	114,914	
1978	86,313	
1979	112,096	
1980	143,117	
1981	128,618	
1982	121,147	
1983	89,157	
1984	88,239	
1985	84,302	
1986	99,219	
1987	152,098	
1988	158,000	(preliminary estimate)

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 2

Immigration Levels for 1988 and 1989

Component	1988 Announced Level	1989 Announced Level
Family Class	50,000	57,000
Government-Assisted Refugees & Members of Designated Classes	13,000	13,000
Privately-Sponsored Refugees & Members of Designated Classes	6,000	10,000
Refugees Landed in Canada	2,000	7,000*
Humanitarian (Special Measures)	3,000-6,000	3,000-6,000
Selected Workers:		
Principal Applicants	18,000-21,000	21,000-24,000
Spouses and Dependants	18,000-22,000	24,000-28,000
Business Immigrants:		
Principal Applicants	4,000	4,000
Spouses and Dependants	9,000	9,000
Retirees	2,000	2,000
TOTAL	125,000-135,000	150,000-160,000

* Preliminary estimate based on expected landings under the new refugee determination system to be administered by the recently established Immigration and Refugee Board.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 3

Canadian Fertility Rates, 1960-1986

Year	Total Fertility Rate
1960	3.895
1961	3.840
1962	3.756
1963	3.669
1964	3.502
1965	3.145
1966	2.812
1967	2.597
1968	2.453
1969	2.405
1970	2.331
1971	2.187
1972	2.024
1973	1.931
1974	1.875
1975	1.852
1976	1.825
1977	1.806
1978	1.757
1979	1.764
1980	1.746
1981	1.704
1982	1.694
1983	1.680
1984	1.686
1985	1.669
1986	1.672

Source: Statistics Canada, Births and Deaths, Catalogue 84-204, various years.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 4

Objectives of the Immigration Act

PART I

CANADIAN IMMIGRATION POLICY

Objectives

Immigration objectives

3. It is hereby declared that Canadian immigration policy and the rules and regulations made under this Act shall be designed and administered in such a manner as to promote the domestic and international interests of Canada recognizing the need

(*a*) to support the attainment of such demographic goals as may be established by the Government of Canada in respect of the size, rate of growth, structure and geographic distribution of the Canadian population;

(*b*) to enrich and strengthen the cultural and social fabric of Canada, taking into account the federal and bilingual character of Canada;

(*c*) to facilitate the reunion in Canada of Canadian citizens and permanent residents with their close relatives from abroad;

(*d*) to encourage and facilitate the adaptation of persons who have been granted admission as permanent residents to Canadian society by promoting cooperation between the Government of Canada and other levels of government and non-governmental agencies in Canada with respect thereto;

(*e*) to facilitate the entry of visitors into Canada for the purpose of fostering trade and commerce, tourism, cultural and scientific activities and international understanding;

(*f*) to ensure that any person who seeks admission to Canada on either a permanent or temporary basis is subject to standards of admission that do not discriminate on grounds of race, national or ethnic origin, colour, religion or sex;

(*g*) to fulfil Canada's international legal obligations with respect to refugees and to uphold its humanitarian tradition with respect to the displaced and the persecuted;

(*h*) to foster the development of a strong and viable economy and the prosperity of all regions in Canada;

(*i*) to maintain and protect the health, safety and good order of Canadian society; and

(*j*) to promote international order and justice by denying the use of Canadian territory to persons who are likely to engage in criminal activity. 1976-77, c. 52, s. 3.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 5

Government Sponsored Refugee Allocations, 1981-1989

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Southeast Asia	8,000	4,000	3,000	3,000	3,700	3,200	3,200	3,000	3,000
Eastern Europe	4,000	6,000	3,000	2,300	2,200	3,100	3,100	3,400	3,400
Latin America	1,000	1,000	2,000	2,500	3,000	3,200	3,200	3,400	3,400
Africa	200	500	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000	1,000
Middle East/ West Asia	-	400	800	800	800	900	900	1,800	1,800
Other	300	100	200	400	200	300	300	100	100
Reserve*	-	-	-	-	100	300	300	300	300
Funded	13,500	12,000	10,000	10,000	11,000	12,000	12,000	13,000	13,000
Unfunded**	2,500	2,000	2,000	2,000	-	-	-	-	-
TOTAL	16,000	14,000	12,000	12,000	11,000	12,000	12,000	13,000	13,000

* Funded Management Reserve.

** Unfunded Contingency Reserve. Subsequently allocated:
a) 1,000 Eastern Europe, 200 Africa (1981);
b) 500 Hong Kong (1984).

Source: Refugee Perspectives, 1987-88, updated by the Levels Reports, 1988 and 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 6

Refugee Claims in Canada, 1980-1988

Year	Number of Claims
1980	1,600
1981	3,450
1982	3,300
1983	6,100
1984	7,100
1985	8,400
1986	18,282
1987	24,466
1988	34,353

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 7

Immigration Selection Criteria - The Points System

	Maximum Units
1. Education	12
2. Specific Vocational Preparation	15
3. Experience	8
4. Occupation	10
5. Arranged Employment	10
6. Age	10
7. Knowledge of French and English	15
8. Personal Suitability	10
9. Levels Control	10
10. Bonuses for Assisted Relative Applicants	10 or 15 depending on the relationship

Note: The pass mark is 70.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Appendix 8

1. Countries Whose Citizens Require Visas in Order to Enter Canada as Visitors

Afghanistan
Albania
Algeria
Angola
Bahrain
Bangladesh
Benin
Bhutan
Bolivia
Brazil
Bulgaria
Burkina Faso
Burma
Burundi
Cameroun
Cape Verde Islands
Central African Republic
Chad
Chile
China
Colombia
Comoros
Congo
Cuba
Czechoslovakia
Djibouti
Dominican Republic
Ecuador
Egypt
El Salvador
Equatorial Guinea
Ethiopia
Fiji
Gabon
Gambia
German Democratic Rep.
Ghana
Guatemala
Guinea - Rep. of
Guinea-Bissau
Guyana
Haiti
Honduras
Hungary
Indonesia
India
Iran
Iraq
Ivory Coast
Jamaica
Jordan
Kampuchea
Korea (North)
Korea (South)
Kuwait
Laos
Lebanon
Liberia
Libya
Malagasy Republic
Maldives
Mali Republic
Mauritania
Mauritius
Mongolian People's Rep.
Morocco
Mozambique
Namibia
Nepal
Nicaragua
Niger
Nigeria
Oman
Pacific Islands - U.S. Trust Terr. of
Pakistan
Panama
Peru
Philippines
Poland
Portugal
Qatar
Romania
Rwanda
Sao Tome e Principe
Senegal
Sierra Leone
Somali Republic
South Africa - Rep. of
Sri Lanka
Sudan
Syria
Taiwan
Tanzania
Thailand
Togo
Tunisia
Turkey
Uganda
United Arab Emirates
U.S.S.R.
Vietnam
Yemen - People's Democratic Rep. of
Yemen Arab Republic
Yugoslavia
Zaire

Source: Immigration Manual, IS 13, Appendix A.

2. Countries for Which Visas Have Been Imposed Since 1980

1988 - Trinidad and Tobago, Nicaragua, Panama
1987 - Bolivia, Honduras, Brazil, Turkey, Tanzania, Sierre Leone, Mauritius, Gambia, Fiji
1986 - Portugal
1985 - Dominican Republic
1984 - Jamaica, Guyana, Guatemala, Peru
1983 - Sri Lanka, Bangladesh
1981 - India
1980 - Haiti

BP-190F

Étude générale

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION

MARGARET YOUNG
DIVISION DU DROIT ET DU GOUVERNEMENT

JANVIER 1989

Bibliothèque du Parlement
Library of Parliament

Service de recherche

Le Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement travaille exclusivement pour le Parlement, effectuant des recherches et fournissant des informations aux parlementaires et aux comités du Sénat et de la Chambre des communes. Entre autres services non partisans, il assure la rédaction de rapports, de documents de travail et de bulletins d'actualité. Les attachés de recherche peuvent en outre donner des consultations dans leurs domaines de compétence.

© Ministre des Approvisionnements et Services Canada 1989

N° de cat. YM32-2/190F
ISBN 0-660-92695-4

THIS DOCUMENT IS ALSO PUBLISHED IN ENGLISH

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

TABLE DES MATIÈRES

Page

LEXIQUE

GÉNÉRALITÉS 1

LA STRUCTURE DU PROGRAMME 2

L'ÉTABLISSEMENT DES NIVEAUX D'IMMIGRATION..... 4

LES CATÉGORIES D'IMMIGRANTS 6
- A. L'immigration à des fins sociales: la catégorie de la famille 6
- B. L'immigration pour des raisons humanitaires: les réfugiés et les cas assimilés..... 8
  - 1. La sélection des réfugiés à l'étranger 9
  - 2. Le système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada 10
- C. L'immigration à des fins économiques 13
  - 1. Les gens d'affaires immigrants 13
    - a. Les entrepreneurs 13
    - b. Les investisseurs 16
    - c. Les travailleurs autonomes 18
  - 2. Les autres demandeurs indépendants 19
    - a. Les travailleurs sélectionnés 19
    - b. Les parents aidés 22
    - c. Les retraités 22

LE RÔLE DES PROVINCES 23

L'ACCORD DU LAC MEECH 24

L'ÉTABLISSEMENT 25
- A. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants - PEAI 26
- B. Programme d'aide à l'adaptation - PAA 26
- C. Programme d'accueil pour le réétablissement des réfugiés - PARR 26
- D. Programme de cours de langue pour les immigrants 27
- E. Programme de prêts de transport..... 27
- F. Autres programmes 27

LES VISAS DE VISITEUR 28

ANNEXES

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LEXIQUE

CATÉGORIE DE LA FAMILLE - Proches parents (conformément à la définition des règlements) de PARRAINS résidant au Canada qui, s'ils répondent aux critères de la Loi sur l'immigration, sont admis au Canada comme immigrants reçus (voir page 6).

CATÉGORIES DÉSIGNÉES - Catégories établies par règlement en vertu du paragraphe 6(2) de la Loi sur l'immigration et regroupant des personnes qui sont déplacées ou persécutées (sans correspondre exactement à la stricte définition de réfugié au sens de la Convention) et dont l'admission serait conforme à la tradition humanitaire du Canada (voir page 8).

CRITÈRES DE LA LOI - Critères énoncés dans la Loi relativement à la santé, aux antécédents criminels et à la sécurité, auxquels tous les immigrants doivent satisfaire, qu'ils soient parrainés ou non, à moins qu'ils ne bénéficient d'une autorisation spéciale d'entrée par Canada en dérogation à ces critères.

GENS D'AFFAIRES IMMIGRANTS - Catégorie d'immigrants devant stimuler la croissance économique et les investissements, qui inclut les entrepreneurs, les investisseurs et les travailleurs autonomes (voir page 13).

IMMIGRANTS INDÉPENDANTS - Catégorie d'immigrants à laquelle le système de points d'appréciation s'applique et qui comprend en particulier les travailleurs sélectionnés, les PARENTS AIDÉS ainsi que les retraités (voir page 19).

PARENTS AIDÉS - Immigrants indépendants qui peuvent être parrainés par des proches parents résidant au Canada et qui obtiennent (en fonction du lien de parenté) de 10 à 15 points supplémentaires (voir page 22).

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

PARRAIN - Citoyen canadien (ou résident permanent de plus de 18 ans) résidant au Canada, dont le lien avec un parent l'autorise à parrainer celui-ci (et les personnes à sa charge) pour qu'il obtienne la résidence permanente au Canada comme membre de la CATÉGORIE DE LA FAMILLE ou comme PARENT AIDÉ (voir pages 7 et 22).

PERMIS DU MINISTRE - Permis autorisant une personne à entrer au Canada ou à y demeurer même si elle ne remplit pas les conditions requises par la Loi sur l'immigration (voir page 3).

RAPPORT SUR LES NIVEAUX - Rapport sur les futurs niveaux d'immigration que le Ministre doit déposer chaque année conformément à la Loi (voir page 4).

RÉFUGIÉ AU SENS DE LA CONVENTION - Personne qui se trouve hors du pays dont elle a la nationalité (ou du pays de sa dernière résidence si elle n'a pas de nationalité) et qui, craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques, ne veut ou ne peut y retourner (voir page 8).

SYSTÈME DE POINTS D'APPRÉCIATION - Système de cotation des immigrants indépendants fondé sur des facteurs tels que l'âge, les études, le métier, etc. (voir page 19).

VISA - Document délivré ou cachet apposé sur un document par un agent des visas; il y a deux types de visas: d'immigrant et de visiteur.

CANADA

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LE PROGRAMME CANADIEN D'IMMIGRATION

GÉNÉRALITÉS

Depuis quelques années, on parle beaucoup d'immigration au Canada. Au cours des 15 dernières années, après avoir atteint le chiffre record de 218 465 en 1974, le niveau d'immigration est tombé à 84 302 en 1985. À partir de 1985, le gouvernement s'est engagé à augmenter le niveau d'immigration de façon modérée et contrôlée pour mettre fin à cette tendance à la baisse. Cette politique de croissance a généralement été appuyée par les trois partis à la Chambre des communes, et le niveau d'immigration a recommencé à monter, dépassant les 155 000 en 1988(1).

Simultanément, les problèmes, les difficultés et, à l'automne 1988, le quasi-effondrement du processus de reconnaissance du statut de réfugié ont fait l'objet de nombreuses critiques. L'accumulation des dossiers, le dépôt toujours retardé de la nouvelle législation et la période de 14 mois qu'il a fallu au projet de loi de restructuration pour être adopté par le Parlement ont ajouté à la confusion, tant chez les fonctionnaires que dans la population. De plus, un certain nombre de cas retentissants ont fait qu'articles et reportages sur l'immigration ont presque en permanence fait les manchettes.

C'est précisément à cause de la publicité que l'immigration a reçue au cours des dernières années qu'on se pose aujourd'hui beaucoup plus de questions qu'auparavant à son sujet. Faut-il augmenter considérablement les niveaux d'immigration? Si on ne le fait pas, quelles pourraient en être les répercussions démographiques? Quels sont les besoins en matière de services d'établissement pour les nouveaux immigrants? Quelle devrait être notre politique à l'égard des réfugiés?

---

(1) L'annexe 1 montre les niveaux d'immigration du Canada de 1962 à 1988.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Quels sont les meilleurs immigrants pour le Canada? Il va sans dire que la présente étude ne répond pas à ces questions: elle vise plutôt à dresser un tableau de la situation permettant aux lecteurs de mieux saisir certains des problèmes. Elle fournit en outre des renseignements de base sur un domaine du droit, de la politique gouvernementale et de l'administration publique qui peut se révéler très complexe.

LA STRUCTURE DU PROGRAMME

Le programme d'immigration du Canada se fonde sur la Loi sur l'immigration[2], modifiée tout dernièrement par les projets de loi C-55 et C-84 relatifs (directement et indirectement) aux réfugiés. Deuxièmement, il est régi par les règlements, la législation subordonnée promulguée par le gouverneur en conseil (c.-à-d. le conseil des ministres) en vertu des pouvoirs prévus dans la Loi. Troisièmement, il est régi par les quatre composantes du Guide d'immigration, dont trois sont à la disposition du public. Ce guide contient des directives et des instructions très détaillées destinées aux responsables de l'administration du programme, mais la Loi ou les règlements prévalent en cas de conflit[3]. Les composantes du guide sont les suivantes:

1. Composante IS - Sélection et contrôle. Ces deux volumes traitent principalement de la sélection et du traitement outre-mer des demandes des candidats à l'immigration, des visiteurs (y compris les étudiants et les travailleurs temporaires), des résidents de retour et des réfugiés. La composante IS contient également des renseignements sur les permis accordés par le Ministre.

---

(2) S.R.C. 1985, ch. I-2.

(3) Ce guide se présente dans des classeurs à feuilles mobiles et est fréquemment mis à jour. Sa possession peut s'avérer nécessaire aux députés dont le travail de circonscription comporte un nombre important de dossiers d'immigration. On peut le consulter à la Bibliothèque du Parlement. Si un député souhaite avoir son propre exemplaire, il doit écrire au: Chef, Instructions sur l'immigration, Gestion du programme de l'immigration, Administration centrale d'Emploi et Immigration, Ottawa, K1A 0J9.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

2. Composante IE - Examen et exécution de la Loi. Ce volume traite de l'examen de toutes les personnes arrivant au Canada à un point d'entrée. Il couvre également les contrôles intérieurs et les procédures d'exécution de la Loi relatives aux immigrants et aux visiteurs, à l'établissement des immigrants, à la protection des réfugiés au Canada et aux responsabilités des compagnies de transport.

3. Composante IL - Législation. Ce volume contient la Loi, les règlements et certaines autres mesures législatives pertinentes. Il contient également un index de la Loi.

4. Composante IC - Contrôle. Cette partie du guide ne peut être consultée par le public. Elle contient des instructions relatives à l'examen des demandes de visiteurs outre-mer, aux attestations de sécurité, etc.

Un autre aspect de la structure juridique est une conséquence de la Loi, mais il est utile de le considérer comme un élément distinct et pourtant prépondérant: il s'agit des permis accordés par le Ministre. En vertu de l'article 37, le Ministre peut, à sa discrétion, autoriser une personne à entrer au Canada ou à y demeurer même si elle ne remplit pas les conditions fixées dans la Loi. Ce pouvoir est délégué à divers niveaux d'administration (en fonction de la nature de l'infraction) et peut aussi, bien entendu, être exercé par le Ministre même. Ainsi, des permis peuvent être accordés pour permettre l'immigration de personnes médicalement ou criminellement inadmissibles, pour autoriser les prolongements de séjour de visiteurs et pour régler certaines violations mineures de la Loi ou des règlements(4). En 1987, plus de 17 000 permis ont été délivrés. Un autre pouvoir d'exemption de l'application de la Loi ou des règlements est donné au gouverneur en conseil par le paragraphe 114(2).

---

(4) Ces permis ne peuvent être cependant délivrés en aucune circonstance lorsque la Loi a été violée; par exemple, en cas d'ordonnance de renvoi, le recours au permis est interdit.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'ÉTABLISSEMENT DES NIVEAUX D'IMMIGRATION

L'article 7 de la Loi requiert du Ministre qu'il dépose au Parlement un rapport annuel sur les futurs niveaux d'immigration. Ce rapport est déposé à la fin d'octobre quand le Parlement siège ou 15 jours après la reprise s'il ne siège pas ce mois-là. Le Ministre doit consulter les provinces sur les caractéristiques régionales des besoins démographiques et la situation du marché du travail, ainsi que "toutes autres personnes, organisations et institutions qu'il juge appropriées". Pour préparer ce rapport, les fonctionnaires entament des consultations au début de chaque printemps avec les provinces, les groupes d'aide aux réfugiés, les groupes ethnoculturels, les universitaires et les autres intéressés.

Le rapport de 1989 projette des niveaux d'immigration de 150 000 à 160 000. L'annexe 2 donne les composantes de cette projection. Il est important de noter que, pour le gouvernement, le niveau d'immigration annoncé n'est pas un quota mais plutôt une projection ou une fourchette de planification. C'est aussi le cas des niveaux attribués aux différentes catégories d'immigrants, à l'exception des réfugiés sélectionnés à l'étranger et pris en charge par le gouvernement et des travailleurs sélectionnés. Les premiers sont soumis à un quota à cause des implications financières directes du parrainage gouvernemental, et les deuxièmes sont tributaires du système de points d'appréciation, qui vise à harmoniser l'offre et la demande sur le marché du travail.

La Loi requiert également que ce rapport indique "la manière dont on a tenu compte des considérations démographiques pour fixer ce nombre". Le rapport entre les niveaux d'immigration et la démographie était donc clairement présent à l'esprit des rédacteurs de la Loi il y a plus d'une décennie, et la faiblesse actuelle du taux de natalité ne peut que donner une importance encore plus grande à cet élément démographique. Le "taux de fécondité" est un chiffre hypothétique qui correspond à la moyenne du nombre total d'enfants mis au monde par chaque femme. L'annexe 3 montre que le taux de fécondité du Canada est tombé de 3,8 en 1960 à 1,67 en 1986. On considère que le taux de renouvellement de la

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

population pour le Canada est de 2,1 enfants par femme. Ce taux a été atteint pour la dernière fois en 1972.

Les démographes prédisent que si le taux de fécondité et l'immigration nette (immigration totale moins émigration)(5) demeurent les mêmes, la population du Canada sera de 31 millions d'habitants en 2021 mais descendra à 29 millions vers le milieu du XXIe siècle. Simultanément, la population vieillit. Actuellement, environ 11 p. 100 des Canadiens ont plus de 65 ans. En 2021, ce chiffre sera monté jusqu'à environ 18,5 p. 100 et, au milieu du siècle prochain, quelque 23,3 p. 100 des Canadiens auront plus de 65 ans. Ces faits ont incité certains commentateurs à réclamer une forte augmentation de l'immigration pour renforcer la population du Canada et ralentir son vieillissement.

Le rapport sur les niveaux d'immigration de 1987 signalait que, si le taux de fécondité continue à demeurer peu élevé, la population du Canada commencera à diminuer au début du siècle prochain. Selon ce rapport, l'immigration pourrait contribuer à freiner ce déclin, mais "rien que pour stabiliser la croissance démographique, il faudrait accroître considérablement l'immigration au siècle prochain". Très prudent sur la population optimale du Canada, le rapport se contentait de dire que selon des personnes informées, elle ne devrait pas être inférieure à la population actuelle et que l'immigration est le seul moyen d'y arriver compte tenu des taux actuels de fécondité.

De vastes questions démographiques sont à l'ordre du jour de l'Étude de l'évolution démographique et de son incidence sur la politique économique et sociale, entreprise en mai 1986 par le gouvernement fédéral sous les auspices de Santé et Bien-être social Canada et dont le rapport doit être communiqué par le Ministre au Cabinet au plus tard le 31 mars 1989. Plusieurs des paramètres de l'étude renvoient explicitement à l'immigration, tout comme un certain nombre des sujets de recherche choisis.

---

(5) Au Canada, on estime généralement l'émigration à environ 60 000 personnes par an.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

LES CATÉGORIES D'IMMIGRANTS

Les différentes catégories d'immigrants appartiennent à trois grandes composantes qui reflètent les différents objectifs de l'immigration. Ce sont:

1. La composante sociale - la catégorie de la famille;
2. La composante humanitaire - les réfugiés, les personnes appartenant à des catégories désignées et les bénéficiaires de programmes spéciaux; et
3. La composante économique - les travailleurs sélectionnés (y compris les parents aidés), les entrepreneurs, les investisseurs, les travailleurs autonomes et les retraités.

A. L'immigration à des fins sociales: la catégorie de la famille

Un des objectifs de la Loi est "de faciliter la réunion au Canada des citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger(6)". Pour 1989, le niveau annoncé d'immigrants de la catégorie de la famille est de 57 000. Les liens de parenté requis pour entrer dans la catégorie de la famille sont énumérés dans les règlements et dans la liste suivante.

Les membres de la catégorie de la famille

- les conjoints
- les filles et les fils célibataires(7)
- les grands-parents de plus de 60 ans ou de moins de 60 ans et veufs ou dans l'incapacité de travailler

---

(6) La liste complète des objectifs de la Loi sur l'immigration est donnée à l'annexe 4.

(7) Avant juillet 1988, les enfants devaient avoir moins de 21 ans au moment de la demande de visa.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

- les parents de n'importe quel âge si les parrains sont des citoyens canadiens ou des résidents permanents qui vivent au Canada depuis plus de trois ans(8)

- les parents de plus de 60 ans, infirmes ou veufs, si les parrains sont des résidents permanents qui vivent au Canada depuis moins de trois ans

- les frères, soeurs, neveux, nièces ou petits-enfants s'ils sont orphelins, célibataires et âgés de moins de 18 ans

- les fiancé(e)s

- les enfants de moins de 13 ans en vue de l'adoption

- n'importe quel parent s'il n'y en a pas d'autres admissibles.

Les parrains doivent avoir au moins 18 ans, être soit citoyens canadiens soit résidents permanents, et résider au Canada. Ils doivent accepter de subvenir financièrement aux besoins de leurs parents pendant au plus 10 ans et montrer qu'ils ont des ressources suffisantes pour remplir leurs engagements en prouvant qu'ils se situent au-dessus du seuil de revenu minimum établi par Statistique Canada et publié dans le Guide. Cette exigence ne s'applique pas pour les conjoints et les personnes à charge de moins de 21 ans.

Tout parent décrit dans la liste ci-dessus peut devenir résident permanent du Canada à condition qu'il satisfasse aux critères de bonne santé et de bonnes moeurs prévus dans la Loi. Aucun des critères concernant l'éducation et la formation linguistique ou professionnelle ne s'applique aux membres de la catégorie de la famille.

En 1986, en réponse à de nombreuses plaintes sur la lourdeur et la lenteur du traitement des dossiers de la catégorie de la famille à l'étranger et au Canada, le Comité permanent du travail, de l'emploi et de l'immigration a procédé à une enquête et déposé un rapport exhaustif accompagné de recommandations destinées à alléger le processus et à rationaliser le système. Le Comité a poursuivi son rôle de surveillance pendant le

---

(8) Avant le 28 novembre 1988, aucun résident permanent ne pouvait parrainer de parents de moins de 60 ans à moins qu'ils soient infirmes ou veufs.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

reste de la 33e législature, en s'assurant que les recommandations de son rapport qui avaient été acceptées étaient appliquées et en offrant aux organismes non gouvernementaux la possibilité de se faire entendre.

B. L'immigration pour des raisons humanitaires: les réfugiés et les cas assimilés

La Loi reconnaît la nécessité "de remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et de continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays à l'endroit des personnes déplacées ou persécutées". Les "réfugiés au sens de la Convention" sont ceux qui répondent à la définition de la Loi qui, pour l'essentiel, est la même que celle de la Convention des Nations Unies relative au statut des réfugiés. Pour être considérée comme réfugiée au sens de la Convention, une personne doit se trouver hors du pays dont elle a la nationalité (ou hors de son dernier pays de résidence permanente si elle n'a pas de nationalité) et, "craignant avec raison d'être persécutée du fait de sa race, de sa religion, de sa nationalité, de son appartenance à un groupe social ou de ses opinions politiques", ne vouloir ou ne pouvoir y retourner.

Des catégories désignées sont établies par règlement pour répondre aux besoins des personnes persécutées ou déplacées qui ne répondent pas forcément à la stricte définition de réfugié au sens de la Convention. À l'heure actuelle, il y a trois catégories désignées:

- la catégorie désignée des Indochinois (les citoyens du Kampuchea, du Laos et du Vietnam);
- la catégorie des exilés volontaires (les citoyens de l'Albanie, de la Bulgarie, de la Tchécoslovaquie, de la République démocratique allemande, de la Hongrie, de la Pologne, de la Roumanie et de l'Union des républiques socialistes soviétiques); et
- la catégorie désignée des prisonniers politiques et des personnes opprimées (les citoyens du Chili, du Salvador, du Guatemala et de la Pologne).

Le Canada a également des programmes spéciaux pour les personnes dans la détresse à cause de catastrophes naturelles, de guerres,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de révolutions, etc., même si ces personnes ne sont pas vraiment de réfugiés au sens de la Convention ou n'appartiennent pas à une des catégories désignées. Ces programmes aident les parents de résidents canadiens qui font leur demande à l'étranger s'ils sont des nationaux du Salvador, du Guatemala, de l'Iran, du Liban et du Sri Lanka. Ces programmes sont administratifs et le détail de leur fonctionnement se trouve dans la composante IS du Guide de l'immigration. En 1987, plus de 6 000 personnes ont été admises au Canada en vertu de ces programmes spéciaux.

1. La sélection des réfugiés à l'étranger(9)

Depuis qu'il tente d'enrayer l'effondrement du système de reconnaissance du statut de réfugié, le gouvernement ne cesse de répéter que, traditionnellement, le Canada est un pays de réétablissement et que cela ne doit pas changer(10). Cela signifie que le Canada choisit ses réfugiés dans ses postes ou dans les camps de réfugiés à l'étranger, ce qui permet l'attribution de quotas aux diverses régions du monde et au nombre d'arrivants. Le gouvernement rappelle qu'il n'y a pas de quotas pour les réfugiés parrainés par les groupes privés; les quotas pour les réfugiés parrainés par le gouvernement sont dus aux implications financières de ce parrainage gouvernemental.

L'accent mis sur le réétablissement ne plaît pas à tout le monde. D'aucuns prétendent que les quotas régionaux et les procédures de sélection montrent un parti pris idéologique en faveur des personnes qui fuient des régimes d'extrême droite. D'autres, qui accusent la sélection à l'étranger d'inconstance et d'arbitraire, trouvent qu'on accorde trop d'importance à l'aptitude des réfugiés à s'établir avec succès au Canada, que l'accès aux ambassades est souvent restreint et que les formalités sont trop longues. Quoi qu'il en soit, le traitement des demandes à l'étranger est beaucoup plus diffus et difficile à évaluer que le système intérieur;

---

(9) Pour un traitement détaillé de cette question, voir Grant Purves, L'immigration humanitaire et la politique canadienne de l'immigration, bulletin d'actualité 80-10, disponible auprès du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

(10) L'annexe 5 donne la répartition des réfugiés sélectionnés à l'étranger et parrainés par le gouvernement de 1981 à 1989.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

celui-ci a dernièrement fait l'objet d'un examen extrêmement rigoureux qui, à ce qu'on peut prédire, se poursuivra dans l'avenir.

2. Le système de reconnaissance du statut de réfugié au Canada(11)

Depuis un certain nombre d'années, il était évident que le système de traitement des demandes de statut de réfugié faites au Canada ne remplissait plus son office. Sur le plan de la procédure, sa lourdeur n'avait rien à envier à sa lenteur, et il se prêtait à des abus permettant des prolongations de séjour indues au Canada(12). Le projet de loi C-55, destiné à réviser ce système, a été déposé en mai 1987 et a reçu la sanction royale quelque 14 mois plus tard au milieu d'une controverse toujours vive. Il est entré en vigueur le 1er janvier 1989.

Les concepteurs du nouveau système ont dû mettre en balance un certain nombre de facteurs. Il fallait que la nouvelle loi mette en application l'essence de la Convention relative au statut des réfugiés signée par le Canada en 1969. Cette convention requiert des signataires qu'ils ne renvoient pas, d'une manière ou d'une autre, des personnes à la frontière de territoires où leur vie ou leur liberté serait menacée du fait de leur race, de leur religion, de leur nationalité, de leur appartenance à un groupe social ou de leurs opinions politiques.

En même temps, il fallait que la loi soit suffisamment sévère pour neutraliser la perception (et, dans une très grande mesure, la réalité) d'un Canada ne contrôlant plus ses frontières. Sans réaffirmation de son contrôle, le gouvernement craignait une désaffection généralisée pour tous les programmes d'immigration et de réfugiés. Le contrôle du nombre de demandeurs était aussi essentiel sur le plan opérationnel, compte tenu du grand nombre de demandeurs potentiels à l'échelle mondiale. Ainsi,

---

(11) Pour un examen plus détaillé de l'historique de cette question, voir Margaret Young: (Reconnaissance du statut de réfugié au sens de la Convention: la réforme du processus canadien, bulletin d'actualité 86-26. Pour un examen plus complet de la nouvelle Loi, voir Le nouveau système canadien de reconnaissance du statut de réfugié, BP-185F. Ces deux documents sont disponibles auprès du Service de recherche de la Bibliothèque du Parlement.

(12) Un tableau illustrant la croissance du nombre des demandes de statut de réfugié ces dernières années se trouve à l'annexe 6.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

dissuader de nouveaux demandeurs de venir au Canada et traiter avec diligence le dossier de ceux qui venaient quand même étaient des objectifs très importants du gouvernement. Néanmoins, ce contrôle ne pouvait être réalisé aux dépens des droits fondamentaux des personnes en cause, une fois arrivées au Canada; en 1985, la Cour suprême du Canada avait en effet statué que les demandeurs de statut de réfugié étaient protégés par la Charte canadienne des droits et libertés.

Le projet de loi a satisfait peu de ses critiques, dont la majorité réclamaient un processus beaucoup plus ouvert et des dispositions protégeant mieux les demandeurs. La disposition la plus controversée a été l'inclusion de critères de recevabilité, en contraste marqué avec l'ancien système qui permettait pratiquement à toute personne se trouvant au Canada de faire une demande et de la présenter successivement à tous les paliers d'arbitrage. L'objet de ces critères de recevabilité est d'éliminer toute une variété de demandeurs potentiels:

- ceux qui n'ont pas besoin de la protection du Canada parce qu'ils ont été reconnus comme réfugiés au sens de la Convention par un autre pays et n'y sont pas persécutés;

- ceux qui n'ont pas besoin de la protection du Canada parce qu'ils ont résidé dans un autre pays (un pays tiers désigné comme "sûr" qui doit être sur une liste établie par le Cabinet) dont les lois ou les usages prévoient que les demandeurs seront autorisés à y retourner ou auront le droit d'y faire valoir leur revendication (Nota: Lorsque le nouveau système a été inauguré, il n'y avait pas de liste, si bien que cette disposition n'était pas opérante);

- ceux qui refont une demande sans avoir quitté le pays pendant 90 jours;

- ceux qui représentent un risque pour la sécurité, les criminels ou les criminels de guerre; et

- ceux dont la demande manque d'un minimum de fondement.

Les critères de recevabilité susmentionnés sont appliqués par un arbitre et un membre de la Section du statut de la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié, qui doivent être du

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

même avis pour qu'une demande puisse être rejetée. L'auteur d'une demande jugée irrecevable peut réclamer un examen judiciaire de la décision; toutefois, en attendant l'issue de cet examen, il peut faire l'objet d'une ordonnance d'expulsion. Les dossiers qui ne sont pas rejetés initialement sont déférés à la Section du statut, dont deux membres étudient chaque demande et doivent être du même avis pour qu'il puisse y avoir rejet.

Ceux dont la demande est rejetée par la Section du statut peuvent se pourvoir en appel pour des motifs juridiques devant la Cour d'appel fédérale et sont autorisés à rester au pays jusqu'à ce qu'une décision finale soit rendue. Ceux dont le statut de réfugié au sens de la Convention est reconnu peuvent faire les démarches administratives nécessaires menant à la résidence permanente.

Ce qui précède est une description très simplifiée d'un système complexe et controversé. Le passage d'un processus administratif d'examen des demandes à un processus quasi judiciaire ne se fera pas sans problème, et il se peut qu'il faille des mois, voire des années, avant que le système fonctionne sans accroc. Entre temps, le Conseil canadien des églises a immédiatement contesté devant les tribunaux la constitutionnalité du nouveau système.

Un autre problème pressant pour le gouvernement était l'arriéré des demandes de statut de réfugié, évalué à quelque 85 000 à la fin de 1988. En mai 1986, l'administration avait décidé de traiter d'un seul coup 20 000 demandes (la taille de l'arriéré à l'époque); environ 85 p. 100 des demandeurs avaient alors reçu la résidence permanente en vertu de critères spéciaux. La rumeur qu'un examen administratif analogue deviendrait nécessaire a poussé beaucoup de gens à soumettre des demandes de statut de réfugié (quel que soit leur fondement) pour ne pas rater la date limite. Toutefois, en décembre 1988, le Ministre a annoncé que toutes les demandes en arriéré seraient soumises à une version abrégée du nouveau processus. Ceux dont les demandes sont jugées avoir un minimum de fondement par un arbitre et un membre de la Section du statut seront autorisés à faire une demande de résidence permanente; ceux dont les demandes manquent d'un minimum de fondement devront peut-être quitter le pays, sous réserve de considérations humanitaires. Le Ministre espère

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

faire disparaître l'arriéré d'ici deux ans, au coût de 100 millions de dollars.

C. L'immigration à des fins économiques

Un des objectifs de la Loi sur l'immigration qui a acquis de l'importance au cours des dernières années se rapporte au développement économique: "stimuler le développement d'une économie florissante et concourir à assurer la prospérité de toutes les régions du pays". Un certain nombre de catégories d'immigrants sont ainsi choisies en fonction de critères liés aux besoins économiques du Canada en matière de domaines particuliers de spécialisation professionnelle, de création d'emplois et d'investissement. Tous ces immigrants peuvent être appelés "immigrants indépendants", bien que les entrepreneurs, les investisseurs et les travailleurs autonomes soient généralement maintenant appelés "gens d'affaires immigrants", ce qui laisse le terme "indépendants" pour désigner les travailleurs sélectionnés, les travailleurs sélectionnés aidés par des parents au Canada et les retraités.

1. Les gens d'affaires immigrants

Pour 1988 et 1989, le niveau annoncé de gens d'affaires immigrants a été de 4 000, auxquels viennent s'ajouter 9 000 conjoints et personnes à charge. Des agents des visas spécialement formés - les agents de recrutement des entrepreneurs immigrants ou AREI - sont affectés aux bureaux importants à l'étranger avec pour mission de recruter des gens d'affaires immigrants, de s'occuper de leurs dossiers et d'établir les contacts voulus avec les provinces. Selon les règlements, les gens d'affaires immigrants doivent bénéficier du deuxième rang dans les priorités de traitement, précédés uniquement par les personnes appartenant à la catégorie de la famille et les réfugiés qui, ensemble, occupent le premier rang des priorités. Les entrepreneurs et les investisseurs sont soumis au système de points d'appréciation (dont il est question plus loin) mais n'ont besoin que de 25 points, au lieu de 70 normalement.

a. Les entrepreneurs

Le programme des entrepreneurs a été réaménagé en 1984 pour inciter à l'immigration les gens d'affaires expérimentés susceptibles

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

d'établir ou d'acheter une entreprise commerciale créant de l'emploi pour au moins un Canadien et contribuant de façon significative à la vie économique. L'entrepreneur doit avoir l'intention et la capacité de participer directement à l'entreprise. Les provinces participent activement au programme et la province de destination éventuelle doit approuver le projet d'entreprise avant que l'immigrant soit accepté.

En 1987, 3 602 visas ont été délivrés aux demandeurs principaux de cette catégorie, et 8 000 autres à leurs conjoints et leurs personnes à charge. Ces immigrants ont déclaré vouloir transférer quelque 3 milliards de dollars au Canada et créer ou conserver 14 500 emplois.

Environ 70 p. 100 de tous les entrepreneurs s'installent à Toronto, Montréal ou Vancouver. À l'heure actuelle, le plus grand nombre vient de Hong Kong (28 p. 100), avec la Corée du Sud (7 p. 100) et Taiwan (6 p. 100) très loin derrière. Les contingents américain, français, allemand de l'Ouest et britannique comptent chacun pour un maximum de 5 p. 100.

Le programme des entrepreneurs a fait l'objet de critiques pour toutes sortes de raisons. La plus importante est peut-être l'absence de contrôle suffisant dans le programme pour s'assurer que les intentions déclarées des entrepreneurs se traduisent dans la réalité. Il semble qu'un nombre important de projets d'entreprise ne voient jamais le jour ou le voient d'une manière différente de celle approuvée par la province et l'agent des visas. Il est utile de noter que les chiffres cités ci-dessus sur les transferts de capitaux et la création d'emplois sont fondés sur les intentions déclarées des immigrants et non pas sur les résultats pratiques de leurs actes après leur arrivée au Canada.

Aux premiers temps du programme, il était plus courant qu'il ne l'est aujourd'hui d'accorder à l'entrepreneur dont la demande était acceptée un visa d'immigration inconditionnel. Dans ces circonstances, il n'y a aucun moyen légal de recours si le projet d'entreprise n'est pas réalisé, même si l'approbation de ce projet était une condition préalable à la délivrance du visa. La pratique plus habituelle maintenant est la délivrance d'un visa conditionnel, la réalisation du projet étant l'une des conditions à remplir. On peut ainsi vérifier les progrès de l'entreprise

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

de l'immigrant au Canada, ce qui devrait permettre au Ministère de recueillir des statistiques plus précises sur les résultats du programme, et, en théorie, faciliter le renvoi du pays dans les cas flagrants de non-respect des engagements pris. Jusqu'à présent, aucun entrepreneur n'a été renvoyé pour ne pas avoir rempli ses promesses.

En 1987, plus de la moitié des visas délivrés aux entrepreneurs étaient conditionnels, contre 34 p. 100 en 1986. Malgré l'apparente utilité des visas conditionnels, le Guide de l'immigration prévoit que les agents des visas ne doivent s'en servir qu'au cas où l'entrepreneur "n'a pas de projet concret pour l'établissement d'une entreprise ou n'a pris aucun engagement relativement à un projet". Dans les cas où l'agent "est convaincu que l'entrepreneur a pris un engagement ferme à l'égard d'une entreprise particulière", il doit délivrer un visa inconditionnel. Étant donné les critiques constantes sur le manque de contrôle dans ce programme, il serait peut-être bon de revoir cette politique. Fait assez surprenant, les chiffres donnent à croire que, si les agents des visas suivent les instructions à la lettre, plus de la moitié de tous les entrepreneurs qui arrivent actuellement au Canada n'ont pas pris un engagement ferme à l'égard d'une entreprise particulière.

Une autre critique adressée au programme des entrepreneurs est qu'un certain nombre de dossiers rejetés par les autorités fédérales sont ensuite acceptés par le Québec. En soi, cela pourrait ne pas poser de problème mais, apparemment, près des deux tiers de ces entrepreneurs partent s'installer dans d'autres provinces peu de temps après leur arrivée, ce qui leur permet de contourner les dispositions relatives à l'approbation par la province de destination.

Un commentateur a également fait remarquer que le fait que 70 p. 100 des entrepreneurs aient l'intention de s'installer à Toronto, Montréal ou Vancouver exacerbe les disparités régionales déjà existantes au Canada. Il ne faut pas oublier que l'objectif de la Loi cité plus tôt parle de l'économie et de la prospérité de <u>toutes les régions du pays</u>. Les nouvelles dispositions du programme des investisseurs dont il est question plus loin visent à régler ce problème.

Enfin, avec ce programme, le Canada court le risque d'être accusé de vendre des visas à ceux qui sont suffisamment riches pour les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

acheter, bien que de façon moins flagrante que dans le cas du programme des investisseurs. Un contrôle accru de la concrétisation des intentions déclarées apporterait sans aucun doute une réponse au moins partielle à ces critiques.

b. Les investisseurs

La catégorie des gens d'affaires immigrants investisseurs existe depuis le 1er janvier 1986. Son objectif était de permettre l'entrée comme résidents permanents de personnes d'une valeur financière considérable prêtes à investir un montant important au Canada, mais sans l'obligation de participer activement à la gestion d'une entreprise. Jusqu'à ce que certains changements soient apportés dernièrement, les critères étaient très simples. Pour faire une demande, il fallait avoir exploité ou contrôlé avec succès une entreprise ou un commerce, avoir accumulé, par ses réalisations personnelles, un capital net d'au moins 500 000 $, et avoir fait un placement d'au moins 250 000 $ pour une période d'au moins trois ans dans une entreprise ou dans un fonds de placement administré par le secteur privé et approuvé par la province où le fonds fait des placements. Ces placements devaient avoir pour objet de fournir des capitaux ou des prêts à des petites et moyennes entreprises dont les activités contribueraient de façon significative à l'économie de la province en question.

En 1987, le fait que certaines provinces permettent que le placement (principal et intérêt) soit garanti par le fonds, ce qui supprimait tout risque, a déclenché une controverse. La position initiale du gouvernement a été de déclarer que c'était une violation des normes du programme national, au détriment des provinces qui n'offraient pas de telles garanties. De plus, le programme des entrepreneurs en souffrait et il était encore plus difficile au gouvernement de réfuter l'accusation de vente de visas. Selon les termes de la déclaration accompagnant la nouvelle réglementation interdisant cette pratique:

> [...] tant qu'une garantie de remboursement est offerte, Emploi et Immigration Canada ne peut réfuter les allégations portant que les investisseurs immigrants achètent un visa moyennant un prêt d'un montant de 250 000 $ pour une période de trois ans à des entreprises canadiennes. Grâce aux précisions, le

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> recrutement d'entrepreneurs, qui constitue la composante la plus importante et la mieux établie du mouvement d'immigration des gens d'affaires, ne sera pas affecté par la possibilité que les entrepreneurs recherchent dorénavant des occasions d'investissement exemptes de tout risque plutôt que des occasions d'investissement comportant des risques inhérents à la gestion quotidienne de l'entreprise qu'ils mettront sur pied ou dont ils permettront l'expansion.

Les règlements précisant que les placements devaient être sans garantie devaient entrer en vigueur en février 1988. Toutefois, cette décision ayant été contestée, leur entrée en vigueur a été reportée, tout d'abord à avril, puis à octobre, puis à décembre 1988. Entre temps, après consultation avec les provinces, le gouvernement fédéral a changé de position. Les règlements ont été annulés avant d'entrer en vigueur et, désormais, des garanties pourront être offertes à condition que l'investisseur ait un capital net d'au moins 700 000 $ et investisse au moins 500 000 $ pour une durée d'au moins cinq ans.

Deux autres modifications seront également apportées au programme. Auparavant, il fallait que les investisseurs aient fait leur placement avant que le visa puisse être délivré. Lorsque les nouveaux règlements seront entrés en vigueur, il sera possible de délivrer des visas conditionnels, si bien que les immigrants pourront venir au Canada et choisir leur placement dans un délai d'un an. Le texte accompagnant le projet de règlement contient l'assurance suivante: "Les investisseurs qui seront conditionnellement admis au Canada et qui ne feront pas un investissement dans le délai prescrit et de la manière voulue pourront faire l'objet d'une ordonnance de renvoi du Canada en vertu de la Loi sur l'immigration".

Il y aura également de nouveaux critères visant à réduire les disparités régionales. Les investisseurs prêts à investir dans les provinces ayant reçu moins de 3 p. 100 des investissements des gens d'affaires immigrants l'année précédente pourront bénéficier du programme si leur capital net est de 500 000 $ et s'ils font un placement minimum de 150 000 $ pour trois ans. Les seules provinces où ce critère ne pourra pas s'appliquer sont le Québec, l'Ontario, l'Alberta et la Colombie-Britannique.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

L'introduction de ces nouveaux règlements mettant en vigueur le programme révisé des investisseurs ne devrait pas tarder(13). Entre temps, en vertu d'une entente administrative entre le gouvernement fédéral et les provinces, ces nouveaux règlements sont déjà appliqués. Pour résumer ce qui précède, ces changements aboutissent à la création de trois catégories d'investisseurs:

1. Ceux ayant un capital net de 700 000 $ qui investissent au moins 500 000 $ et dont le placement pourra être garanti par un tiers;

2. Ceux ayant un capital net de 500 000 $ qui investissent au moins 150 000 $ pendant trois ans dans une province qui n'a pas accueilli jusqu'à présent un nombre significatif de gens d'affaires immigrants (moins de 3 p. 100 des investissements l'année précédente); et

3. Ceux ayant un capital net de 500 000 $ qui investissent au moins 250 000 $ pendant trois ans dans n'importe quelle autre province.

Comme nous l'avons déjà signalé, le programme des investisseurs a incité d'aucuns à accuser le Canada de vendre ses visas. Il est possible que cette accusation prenne de nouvelles proportions puisque, désormais, ce programme permettra des placements sans risque. Cependant, il se peut aussi que les accusations d'aggravation des disparités régionales se fassent moins pressantes si l'assouplissement des critères appliqués aux immigrants prêts à investir dans les provinces ciblées entraîne un accroissement des investissements dans celles-ci.

c. Les travailleurs autonomes

Pour être accepté comme immigrant, un travailleur autonome doit avoir l'intention et la capacité d'établir ou d'acheter une entreprise ou de se lancer dans une activité professionnelle qui lui fournira un emploi et contribuera de manière significative à la vie économique, culturelle ou artistique du Canada. Cette catégorie correspond

---

(13) Tant que les nouveaux règlements ne seront pas promulgués, les changements apportés au programme des investisseurs n'ont aucun fondement juridique et la majorité des investisseurs sont admis en vertu de permis du Ministre.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

entre autres aux agriculteurs, aux exploitants de petits commerces, aux sportifs et aux artistes.

Avant les changements apportés en 1984 au programme d'immigration des gens d'affaires, tout immigrant de cette catégorie devait créer entre un et cinq emplois. Depuis, il n'a besoin de créer qu'un emploi pour lui-même.

2. Les autres demandeurs indépendants

a. Les travailleurs sélectionnés

La catégorie des travailleurs sélectionnés répond aux besoins du Canada en immigrants pouvant contribuer à l'économie grâce à la compétence et à la formation qu'ils possèdent dans des domaines professionnels en demande au pays. Le nombre projeté de demandeurs principaux devant être acceptés dans cette catégorie en 1989 est de 21 000 à 24 000, auxquels viennent s'ajouter de 24 000 à 28 000 conjoints et personnes à charge.

Le système de points d'appréciation joue un rôle très important dans l'admission des immigrants indépendants(14). Ce système est un mécanisme au moyen duquel on prédit si un immigrant indépendant pourra s'établir avec succès au Canada et contribuer à l'avancement de la société et à la croissance de l'économie canadienne. Il vise à rationaliser les facteurs de sélection et à conférer une objectivité optimale au processus.

Le système de points d'appréciation est composé de neuf facteurs(15), dont huit se rapportent personnellement au demandeur. Voici un bref résumé de ces huit critères(16):

a. Âge - Les personnes âgées de 21 à 44 ans reçoivent le total de dix points de cette catégorie. Deux points par année sont déduits pour les

---

(14) Comme nous le disons à la page 13, le système de points d'appréciation joue également un rôle dans la sélection des gens d'affaires immigrants, mais à un bien moindre degré.

(15) Il y a aussi des points supplémentaires de parenté pour la catégorie des parents aidés, dont nous parlerons plus loin.

(16) Pour un résumé, voir le tableau de l'annexe 7.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

moins de 21 ans ou les plus de 44 ans. En conséquence, les personnes âgées de plus de 49 ans ne reçoivent aucun point.

b. Études - Un point est attribué pour chaque année d'études primaires et secondaires terminée avec succès, jusqu'à concurrence de 12 points. Aucun point n'est attribué pour les études universitaires.

c. Préparation professionnelle particulière - Dans cette catégorie, les points sont attribués selon une échelle mobile en fonction de la nature de la formation que doit avoir le demandeur pour occuper son emploi. Plus la formation requise est spécialisée, plus le candidat reçoit de points. Le maximum de 15 points n'est attribué que s'il faut dix années ou plus de préparation.

d. Expérience - Jusqu'à concurrence de huit points sont accordés pour l'expérience professionnelle, en fonction du niveau de spécialisation de l'emploi visé. L'immigrant qui compte de longues années d'expérience dans un domaine peu spécialisé ne se verra accorder que deux points; par contre, celui dont le travail exige au moins quatre ans de formation professionnelle et qui possède quatre années d'expérience obtiendra le nombre maximal de points.

e. Profession - Sous cette rubrique, on attribue des points aux immigrants qui possèdent une formation dans des professions en demande au Canada. Les candidats doivent nécessairement obtenir des points dans cette catégorie ou avoir un emploi réservé (voir plus loin) pour que leur dossier soit étudié. Jusqu'à tout dernièrement, "la demande" signifiait la demande courante dans les professions, évaluée par les enquêtes sur les emplois vacants de Statistique Canada. En janvier 1986, on a introduit un nouveau système devant permettre de cibler les secteurs plus généralement en mesure d'absorber, à plus long terme, de nouveaux travailleurs. En conséquence, on a établi une liste de plus de 100 professions principales (la plupart très spécialisées) rapportant chacune de un à dix points. Cette liste est

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

révisée régulièrement. Les données sur lesquelles se fonde cette analyse des professions sont tirées du Système de projection des professions au Canada (SPPC), qui fournit des données sur la population active et des prévisions sur la croissance générale du marché du travail. Cette liste de professions n'est pas un condensé exhaustif de la capacité d'absorption de l'ensemble de l'économie, car les emplois qui exigent moins de 11 années d'études générales et moins de deux années de formation professionnelle sont automatiquement exclus.

f. Emploi réservé - Dix points d'appréciation sont accordés au candidat qui a un emploi réservé dans une région du Canada connaissant une pénurie de travailleurs spécialisés dans son domaine.

g. Connaissance de l'anglais et du français - Maîtriser les langues officielles peut valoir jusqu'à 15 points.

h. Qualités personnelles - L'agent des visas peut attribuer jusqu'à dix points supplémentaires, selon sa perception de "l'adaptabilité, la motivation, l'esprit d'initiative, l'ingéniosité" et des autres qualités dont fait preuve (ou ne fait pas preuve) le demandeur. C'est le seul critère subjectif du système.

Le neuvième facteur du système de points d'appréciation n'a rien à voir avec le dossier personnel du candidat. C'est un mécanisme de contrôle qui permet au gouvernement de régler le flot des immigrants en donnant à chaque candidat un nombre fixe de points sur dix. Par exemple, si, pendant une période donnée, il semble difficile d'atteindre les niveaux prescrits, ce facteur démographique permet d'accorder jusqu'à dix points de plus. En revanche, s'il semble que les niveaux prescrits seront largement atteints, ce même facteur peut être réduit à trois ou quatre points, ou même à zéro.

Les travailleurs sélectionnés sans parents au Canada doivent obtenir au moins 70 points pour que leur demande soit acceptée, bien que l'agent des visas ait le pouvoir discrétionnaire d'accepter (ou de rejeter) un candidat si, à son avis, le nombre total de points d'appréciation

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

accordés ne traduit pas avec exactitude l'aptitude de l'immigrant à s'établir avec succès au Canada.

Les critiques du système de points d'appréciation insistent sur le fait qu'il met trop l'accent sur des emplois relativement spécialisés, que trop d'emplois sont exclus de la liste, que le système ne répond pas aux besoins régionaux du marché du travail et que de nombreux immigrants ne trouvent pas de travail dans leur profession agréée (sans que ce soit pour eux une obligation). La communication à la presse en septembre 1988 d'un rapport confidentiel du directeur de la recherche et de l'analyse du Ministère a montré que le système était également critiqué de l'intérieur. Selon ce rapport, le système serait compliqué à l'extrême, exigerait beaucoup de temps et serait dépourvu de moyens de contrôle et de surveillance efficaces; en conséquence, on se trouverait constamment en deçà ou au-delà des objectifs fixés pour les diverses professions. Ce rapport proposait un système révisé de trois catégories professionnelles et préconisait également une revalorisation du rôle de l'agent des visas, en donnant plus d'importance au facteur des qualités personnelles.

b. Les parents aidés

Les parents aidés sont des travailleurs sélectionnés qui obtiennent des points supplémentaires s'ils ont au Canada de proches parents capables de les parrainer. On attribue 15 points supplémentaires lorsque le parrain est un frère, une soeur ou un parent et dix points supplémentaires dans tous les autres cas(17). Les parrains doivent avoir un revenu supérieur au seuil de faible revenu publié par Statistique Canada et s'engager à poursuivre leur parrainage pendant une période de cinq ans.

c. Les retraités

En 1987, le Canada a accepté quelque 2 600 immigrants dans la catégorie des retraités. Ces personnes doivent être financièrement indépendantes et n'avoir aucune intention de travailler au Canada. En

---

(17) Les parents parrains peuvent être des parents, des enfants, des frères ou des soeurs, des petits-enfants, des grands-parents, des tantes ou des oncles, des nièces ou des neveux.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

général, elles doivent être âgées d'au moins 55 ans bien que, dans des circonstances exceptionnelles, des arrangements puissent être pris pour admettre des retraités plus jeunes. Les demandeurs de cette catégorie doivent avoir des liens étroits avec le Canada. Avoir des parents résidents ou des intérêts d'affaires au pays, ou encore y avoir séjourné plusieurs fois, peut influer sur la décision.

Le Guide ne contient pas d'exigences précises quant aux revenus et aux moyens financiers des candidats, si ce n'est qu'ils doivent être suffisants pour leur permettre de subvenir à tous leurs besoins sans travailler.

LE RÔLE DES PROVINCES

L'article 95 de la Loi constitutionnelle de 1867 donne au gouvernement fédéral et aux provinces le pouvoir concurrent de faire des lois concernant l'immigration. Le pouvoir des provinces est limité dans la mesure où toute loi provinciale doit ne pas être "incompatible avec une des lois du Parlement du Canada". Le Québec a exercé son pouvoir constitutionnel et établi son propre ministère de l'Immigration. Ses agents dans un certain nombre de postes à l'étranger sont chargés de traiter les demandes d'immigrants qui souhaitent s'installer au Québec.

La Loi sur l'immigration contient plusieurs dispositions relatives aux provinces. Celles-ci doivent être consultées avant le dépôt du rapport sur les niveaux d'immigration et la mise en oeuvre des mesures d'établissement et d'adaptation des immigrants. La Loi autorise le Ministre à conclure des accords avec les provinces en vue de "faciliter la formulation, la coordination et l'application des politiques et des programmes [...] d'immigration". Un certain nombre de provinces ont conclu de tels accords avec le Ministre, mais l'entente Cullen-Couture, conclue avec le Québec, est de loin la plus exhaustive.

En vertu de cette entente, l'intervention la plus importante du Québec est au niveau des immigrants indépendants, dont la sélection doit s'effectuer sur une "base conjointe et paritaire selon des critères canadiens et des critères québécois". Le Québec a mis au point son propre

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

système de points d'appréciation pour la sélection des immigrants indépendants. La grille fédérale et la grille provinciale contiennent de nombreux facteurs communs, avec des points pour l'éducation, l'emploi, la préparation professionnelle particulière, etc. Toutefois, la grille québécoise accorde beaucoup plus de points pour la connaissance du français que pour celle de l'anglais. Un candidat peut obtenir un maximum de 15 points pour le français et de deux points pour l'anglais.

La grille québécoise contient également un certain nombre de facteurs absents de la grille fédérale. Les candidats à l'immigration au Québec peuvent obtenir jusqu'à cinq points s'ils ont des parents ou des amis résidant au Québec dans la région d'établissement (deux points s'ils résident ailleurs au Québec). Les conjoints peuvent également faire monter le nombre de points des candidats s'ils parlent français ou s'ils ont une profession pour laquelle la demande est au moins moyenne au Québec. Enfin, on attribue des points aux familles dont les enfants ont moins de 12 ans, avec un maximum de quatre points pour trois enfants.

L'ACCORD DU LAC MEECH

L'Accord constitutionnel de 1987 contient un certain nombre de dispositions concernant l'immigration dont certaines feraient partie intégrante des modifications apportées à la Constitution et d'autres correspondent à des engagements pris par les gouvernements. Dans la partie politique de l'Accord (par opposition à sa partie constitutionnelle), le gouvernement du Canada s'engage à conclure avec le gouvernement du Québec, dans les meilleurs délais, une entente qui:

> i. incorporera les principes de l'entente Cullen-Couture en ce qui concerne la sélection à l'étranger et au Canada des immigrants indépendants, des visiteurs admis pour soins médicaux, des étudiants et des travailleurs temporaires, et la sélection des réfugiés à l'étranger ainsi que les critères économiques régissant la réunification des familles et les parents aidés;
>
> ii. garantira au Québec, sur le total annuel établi par le gouvernement fédéral pour l'ensemble du Canada, un nombre d'immigrants, y compris les réfugiés,

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

> proportionnel à sa part de la population canadienne, avec droit de dépasser ce chiffre de 5 p. 100 pour des raisons démographiques; et
>
> iii. engagera le Canada à retirer les services -- à l'exception de ceux qui sont relatifs à la citoyenneté -- de réception et d'intégration, y compris l'intégration linguistique et culturelle, des ressortissants étrangers désireux de s'établir au Québec lorsque des services sont fournis par le Québec, pareil retrait devant s'accompagner d'une juste compensation.

Il est rappelé dans un autre paragraphe que l'Accord ne saurait empêcher la négociation d'ententes semblables avec d'autres provinces.

La partie constitutionnelle de l'Accord dispose que toute entente aurait force de loi une fois déclarée par proclamation du gouverneur général à la suite de l'adoption de résolutions par le Sénat, la Chambre des communes et l'assemblée législative de la province en question. La Charte canadienne des droits et libertés s'appliquerait également aux ententes.

Les dispositions de l'Accord concernant l'immigration ont été critiquées pour plusieurs motifs. Les critiques font remarquer que le gouvernement fédéral ne peut garantir un nombre donné d'immigrants à une province quelconque parce qu'il n'y a pas de mécanisme permettant d'imposer à un immigrant un lieu d'établissement particulier; en fait, la Charte même garantit la liberté de circulation et d'établissement. En outre, si d'autres provinces souhaitaient conclure des ententes comportant une disposition les autorisant à dépasser le nombre d'immigrants fixé pour l'année de, disons, 5 p. 100, la capacité du gouvernement fédéral de planifier et de gérer les niveaux d'immigration du Canada pourrait en souffrir sérieusement. On se préoccupe aussi de la détérioration éventuelle des normes nationales des services d'établissement si les provinces obtiennent le droit de contrôler leurs propres programmes.

L'ÉTABLISSEMENT

Comme la proportion des immigrants venant de pays du tiers monde et ne parlant souvent ni anglais ni français ne cesse de croître, les

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

services chargés de les aider à s'installer et à s'adapter au Canada sont devenus une part importante de notre programme d'immigration. Le budget pour ce poste de dépenses en 1988-1989 est d'environ 72,7 millions de dollars. Certains de ces programmes sont offerts par le Ministère lui-même, alors que d'autres sont offerts par des organismes du secteur privé financés par le Ministère. Voici une brève description de ces programmes.

A. Programme d'établissement et d'adaptation des immigrants - PEAI

Le PEAI subventionne quelque 125 organismes non gouvernementaux qui offrent des services directs aux immigrants, surtout aux réfugiés, pour les aider à s'établir au Canada aussi rapidement que possible. Il offre notamment des services d'accueil, de counselling, d'orientation, de traduction et d'interprétation et de placement d'emploi. Les dépenses de ce programme devraient atteindre 7,6 millions de dollars en 1988-1989, en hausse de 35 p. 100 par rapport à l'année précédente.

B. Programme d'aide à l'adaptation - PAA

Le PAA verse des allocations aux immigrants sans ressources, principalement les réfugiés, pendant une période maximale d'un an après leur arrivée. Le montant de l'allocation est calculé en soustrayant du revenu et des avoirs de l'intéressé son coût de vie de base, et en appliquant au résultat les taux d'aide sociale pratiqués dans la province d'établissement. Il est prévu que ce programme coûtera 61,7 millions de dollars en 1988-1989.

C. Programme d'accueil pour le réétablissement des réfugiés - PARR

Environ 13 000 réfugiés sélectionnés à l'étranger cette année arriveront au Canada parrainés par le gouvernement. On estime que 10 000 autres seront parrainés par des groupes bénévoles, bien qu'il n'y ait pas de limite dans cette catégorie. Le programme d'accueil tente d'offrir aux réfugiés parrainés par le gouvernement certains des avantages -- aide plus complète et contacts sociaux plus étroits -- dont jouissent les réfugiés parrainés par le secteur privé en les faisant prendre en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

charge par des groupes d'accueil dans diverses villes. Des études préliminaires montrent que ce programme a des conséquences positives sur le processus d'établissement, particulièrement dans le domaine de l'apprentissage des langues. Cinq cent mille dollars seront consacrés à ce programme en 1988-1989.

D. Programme de cours de langue pour les immigrants

Les immigrants destinés au marché du travail ont droit à des cours de langue. Cependant, ceux qui n'y sont pas destinés ou pour lesquels une bonne connaissance de la langue n'est pas forcément essentielle dans leur emploi (par exemple, certains ouvriers d'usine) ont été négligés dans le passé. Les membres de cette catégorie d'immigrants sont généralement des femmes, et le programme de cours de langue pour les immigrants, projet pilote lancé en 1986, vise à répondre à leurs besoins en leur offrant 500 heures de cours de langue dans le cadre d'un programme souple prévoyant des services de garde d'enfants et, au besoin, le remboursement des frais divers. Le budget de ce programme a été porté à 2,5 millions de dollars en 1988, et l'on espère assister 4 000 femmes.

E. Programme de prêts de transport

Ce programme, dont le montant total a été fixé à 90 millions de dollars, consent des prêts aux immigrants pour les aider à venir au Canada. Les réfugiés ne paient pas d'intérêt, et les prêts des autres immigrants sont assujettis à un taux variable.

F. Autres programmes

En plus des programmes mentionnés ci-dessus, le Ministre a annoncé en octobre 1988 de nouvelles initiatives pour faciliter l'établissement des immigrants. Il s'agit de cours de langue pour les réfugiés attendant dans les camps que leur dossier ait été examiné; de guides d'orientation contenant des renseignements sur le Canada pour les immigrants avant leur arrivée, tout particulièrement les immigrants de la catégorie de la famille; de meilleurs services d'orientation offerts au

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Canada (y compris des cours de langue) pour les immigrantes; et d'un nouveau programme de cours de langue en milieu de travail pour les immigrantes. Le coût total de ces nouveaux programmes sera de 25 millions de dollars.

LES VISAS DE VISITEUR

Les visiteurs sont des personnes (autres que les citoyens canadiens, les résidents permanents et les titulaires de permis du Ministre) qui désirent séjourner au Canada pendant une période de temps limitée. Cette catégorie inclut les touristes, les étudiants et les travailleurs temporaires. Tout visiteur du Canada doit avoir un visa sauf s'il appartient à l'une des catégories exemptées par règlement. Les citoyens d'environ 100 pays doivent avoir des visas pour visiter le Canada et même simplement pour y transiter. Les compagnies aériennes sont passibles d'amendes importantes si elles transportent des personnes dépourvues des documents requis et sont également responsables de leurs coûts de détention, bien que des modifications apportées récemment à la Loi limitent leur responsabilité aux premières 72 heures de détention.

Les visas sont délivrés (plus de 350 000 en 1987) sur demande dans les postes à l'étranger. Le visa lui-même n'est qu'une sélection administrative faite par l'agent des visas et ne garantit pas l'admission dans le pays, la décision à cet égard étant prise par l'agent d'immigration au point d'entrée. Les détenteurs de visa refoulés dans ces circonstances peuvent se pourvoir en appel devant la Section d'appel de l'immigration de la Commission de l'immigration et du statut de réfugié. Les visiteurs qui souhaitent rester plus longtemps que prévu peuvent faire une demande de prolongation au Canada avant que leur visa n'expire.

Avant de délivrer un visa, l'agent à l'étranger doit déterminer si le demandeur est de bonne foi et quittera véritablement le pays à la date prévue. Il doit également lui faire subir un examen sécuritaire et lui poser des questions sur son casier judiciaire et sa santé. Certains visiteurs doivent subir un examen médical avant de pouvoir obtenir un visa: les visiteurs séjournant plus de six mois, ceux en

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

provenance de certaines régions désignées du monde, les travailleurs dont le métier est tel qu'il peut avoir des incidences sur la santé publique, etc.

Il est incontestable que le système de visas de visiteur a pour fonction d'être la première ligne de défense du pays contre les immigrants et les travailleurs illégaux. Ce système coûte cher et le visa n'est imposé que lorsque l'arrivée au Canada de ressortissants d'un pays donné commence à créer des problèmes de contrôle de l'immigration. Les agents des visas à l'étranger travaillent généralement en se référant à des profils décrivant le genre de personne peu susceptible d'être un visiteur de bonne foi. Par exemple, un jeune homme célibataire et sans emploi originaire d'un pays en développement a peu de chances d'obtenir un visa de visiteur. En revanche, une femme de cinquante ans à la tête d'une entreprise réputée et ayant des biens personnels dans son pays natal rencontrera vraisemblablement peu de difficultés.

Les profils sont sans aucun doute un outil essentiel pour les agents des visas qui doivent examiner un grand nombre de demandes (et, dans de nombreux postes, y répondre le jour même), mais il est indéniable qu'ils sont plutôt sommaires. De "profil" à "stéréotype" il n'y a pas toujours loin, et certaines demandes de bonne foi peuvent être rejetées. C'est pourquoi on a critiqué l'usage des profils, l'accusant d'être arbitraire, et il peut en fait se révéler difficile d'établir les raisons du rejet d'une demande particulière. Si le demandeur arrive à dissiper l'impression qui a mené au refus de l'agent des visas, il est parfois possible d'intervenir avec succès en son nom.

Au cours des dernières années, l'utilisation des visas de visiteur a été controversée à cause de ses liens avec le système des réfugiés. Une fois devenu notoire que le système interne de reconnaissance du statut de réfugié du Canada offrait un accès complet et sans restriction, que l'étude des demandes exigeait un temps considérable et que les demandeurs pouvaient rester au Canada et y travailler jusqu'à ce qu'une décision soit prise, il devenait relativement simple de venir d'un pays pour lequel le Canada ne réclame pas de visa, de faire une demande et de

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

contourner ainsi les procédures normales d'immigration (18). Le seul moyen d'endiguer le flot était d'imposer un visa de visiteur aux pays ciblés, comme la liste des pays auxquels des visas ont été imposés au cours des dernières années le montre clairement(19).

Cependant, le système de visas ne fait pas de distinction entre les réfugiés authentiques qui fuient l'oppression et les immigrants qui revendiquent le statut de réfugié pour être admis plus facilement chez nous(20). Les groupes religieux, entre autres, critiquent l'application du système des visas aux citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés. De leur côté, les autorités maintiennent qu'il est tout à fait légitime pour le gouvernement d'imposer des visas chaque fois que des problèmes de contrôle surgissent et de soumettre les citoyens des pays d'où proviennent des réfugiés aux procédures normales de sélection des réfugiés à l'étranger et, au besoin, à des programmes spéciaux.

Certains pays ont des systèmes de visas pratiquement universels, notamment l'Australie et les États-Unis, bien que l'Australie en exempte la Nouvelle-Zélande et les États-Unis le Canada. À l'occasion, surtout lorsque de graves problèmes de contrôle surgissent, d'aucuns suggèrent que le Canada opte pour un système universel. En réponse aux questions posées par des parlementaires à ce sujet pendant la 33e législature, le ministère des Affaires extérieures a indiqué qu'une analyse détaillée du coût de l'adoption d'un système de visas universel n'avait jamais été faite mais que, d'après une analyse préliminaire et très grossière, il faudrait embaucher un supplément de quelque 343 agents des visas au Canada, au coût de 86 millions de dollars. La politique du

---

(18) Une toute petite proportion des milliers de demandeurs ayant procédé ainsi ont été expulsés; près de 20 000 d'entre eux ont été admis en 1986-1987 dans le cadre de l'exercice d'élimination de l'arriéré des demandes. Comme nous l'avons déjà signalé, depuis cet exercice, on a accumulé un nouvel arriéré qui s'établissait à quelque 85 000 dossiers à la fin de 1988.

(19) L'annexe 8 donne une liste des pays dont les citoyens ont besoin d'un visa et de ceux auxquels un visa a été imposé depuis 1980.

(20) Pas plus qu'il n'y a de distinction entre les réfugiés authentiques et les autres sur le plan de la responsabilité (amendes) des compagnies aériennes transportant des passagers dépourvus de papiers en règle.

LIBRARY OF PARLIAMENT
BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

gouvernement reste que les visas ne devraient être imposés qu'en cas de nécessité réelle en matière de contrôle de l'immigration, et notamment des flux de réfugiés.

ANNEXES

1. Droits d'établissement annuels, 1962-1988

2. Niveaux d'immigration pour 1988 et 1989

3. Taux de fécondité au Canada, 1960-1986

4. Objectifs de la Loi sur l'immigration

5. Objectifs fixés pour les réfugiés parrainés par le gouvernement, 1981-1989

6. Demandes de reconnaissance du statut de réfugié présentées au Canada, 1980-1988

7. Critères de sélection des immigrants - Le système de points d'appréciation

8. Pays dont les citoyens ont besoin d'un visa pour entrer au Canada comme visiteurs et pays pour lesquels un visa est imposé depuis 1980

Annexe 1

Droits d'établissement annuels, 1962-1988

1962	74 586	
1963	93 151	
1964	112 606	
1965	146 758	
1966	194 743	
1967	222 876	
1968	183 974	
1969	161 531	
1970	147 713	
1971	121 900	
1972	122 006	
1973	184 200	
1974	218 465	
1975	187 881	
1976	149 429	
1977	114 914	
1978	86 313	
1979	112 096	
1980	143 117	
1981	128 618	
1982	121 147	
1983	89 157	
1984	88 239	
1985	84 302	
1986	99 219	
1987	152 098	
1988	158 000	(estimation prélimaire)

Annexe 2

Niveaux d'immigration pour 1988 et 1989

Composante	1988 Niveau annoncé	1989 Niveau annoncé
Catégorie de la famille	50 000	57 000
Réfugiés et membres des catégories désignées pris en charge par le gouvernement	13 000	13 000
Réfugiés et membres des catégories désignées pris en charge par des groupes privés	6 000	10 000
Réfugiés ayant obtenu, au Canada, le droit d'établissement	2 000	7 000*
À caractère humanitaire (mesures spéciales)	3 000-6 000	3 000-6 000
Travailleurs sélectionnés:		
Demandeurs principaux	18 000-21 000	21 000-24 000
Conjoints et autres personnes à charge	18 000-22 000	24 000-28 000
Gens d'affaires immigrants:		
Demandeurs principaux	4 000	4 000
Conjoints et autres personnes à charge	9 000	9 000
Retraités	2 000	2 000
TOTAL	125 000-135 000	150 000-160 000

* Estimation préliminaire fondée sur le nombre prévu de personnes qui obtiendront le droit d'établissement en vertu du nouveau processus de reconnaissance du statut de réfugié administré par la nouvelle Commission de l'immigration et du statut de réfugié.

Annexe 3

Taux canadiens de fécondité au Canada, 1960-1986

Année	Taux total de fécondité
1960	3,895
1961	3,840
1962	3,756
1963	3,669
1964	3,502
1965	3,145
1966	2,812
1967	2,597
1968	2,453
1969	2,405
1970	2,331
1971	2,187
1972	2,024
1973	1,931
1974	1,875
1975	1,852
1976	1,825
1977	1,806
1978	1,757
1979	1,764
1980	1,746
1981	1,704
1982	1,694
1983	1,680
1984	1,686
1985	1,669
1986	1,672

Source: Statistique Canada, Naissances et décès, n^{0} de catalogue 84-204, années diverses.

Annexe 4

Objectifs de la Loi sur l'immigration

POLITIQUE CANADIENNE D'IMMIGRATION

Objectifs

3. La politique canadienne d'immigration ainsi que les règles et règlements pris en vertu de la présente loi visent, dans leur conception et leur mise en œuvre, à promouvoir les intérêts du pays sur les plans intérieur et international et reconnaissent la nécessité :

***a*) de concourir à la réalisation des objectifs démographiques établis par le gouvernement du Canada en ce qui concerne le chiffre, le taux de croissance, la structure et la répartition géographique de la population canadienne;**

***b*) d'enrichir et de renforcer le tissu culturel et social du Canada en tenant compte de son caractère fédéral et bilingue;**

***c*) de faciliter la réunion au Canada les citoyens canadiens et résidents permanents avec leurs proches parents de l'étranger;**

***d*) d'encourager et de faciliter, grâce aux efforts conjugués des gouvernements fédéral et provinciaux, des administrations locales et des organismes non gouvernementaux, l'adaptation à la société canadienne des personnes qui ont obtenu l'admission à titre de résidents permanents;**

***e*) de faciliter le séjour au Canada de visiteurs en vue de promouvoir le commerce, le tourisme, les activités scientifiques et culturelles ainsi que la compréhension internationale;**

***f*) de garantir que les personnes sollicitant leur admission au Canada à titre permanent ou temporaire soient soumises à des critères excluant toute discrimination fondée sur la race, l'origine nationale ou ethnique, la couleur, la religion ou le sexe;**

***g*) de remplir, envers les réfugiés, les obligations imposées au Canada par le droit international et de continuer à faire honneur à la tradition humanitaire du pays à l'endroit des personnes déplacées ou persécutées;**

***h*) de stimuler le développement d'une économie florissante et concourir à assurer la prospérité de toutes les régions du pays;**

***i*) de maintenir et de garantir la santé, la sécurité et l'ordre public au Canada;**

***j*) de promouvoir l'ordre et la justice sur le plan international en n'acceptant pas sur le territoire canadien des personnes susceptibles de se livrer à des activités criminelles. 1976-77, ch. 52, art. 3.**

Annexe 5

Objectifs fixés pour les réfugiés parrainés par le gouvernement, 1981-1989

	1981	1982	1983	1984	1985	1986	1987	1988	1989
Asie du Sud-Est	8 000	4 000	3 000	3 000	3 700	3 200	3 200	3 000	3 000
Europe de l'Est	4 000	6 000	3 000	2 300	2 200	3 100	3 100	3 400	3 400
Amérique latine	1 000	1 000	2 000	2 500	3 000	3 200	3 200	3 400	3 400
Afrique	200	500	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000	1 000
Moyen-Orient/ Asie de l'Ouest	-	400	800	800	800	900	900	1 800	1 800
Autres	300	100	200	400	200	300	300	100	100
Réserve*	-	-	-	-	100	300	300	300	300
Financée	13 000	12 000	10 000	10 000	11 000	12 000	12 000	13 000	13 000
Non financée**	2 500	2 000	2 000	2 000	-	-	-	-	-
TOTAL	16 000	14 000	12 000	12 000	11 000	12 000	12 000	13 000	13 000

* Réserve de gestion financée.

* Réserve non financée pour imprévus. Utilisée par la suite comme suit:
a) 1981 - Europe de l'est, 1 000 et Afrique, 200
b) 1984 - Hong Kong, 500.

Source: Les réfugiés - Perspectives pour 1987-1988; rapports sur les niveaux, 1988 et 1989.

Annexe 6

Demandes de reconnaissance du statut de réfugié
présentées au Canada, 1980-1988

Année	Nombre de demandes
1980	1 600
1981	3 450
1982	3 300
1983	6 100
1984	7 100
1985	8 400
1986	18 282
1987	24 466
1988	34 353

Annexe 7

Critères de sélection des immigrants - Le système de points d'appréciation

	Points
1. Études	12
2. Préparation professionnelle particulière	15
3. Expérience	8
4. Demande dans la profession	10
5. Emploi réservé	10
6. Âge	10
7. Connaissance du français et de l'anglais	15
8. Personnalité	10
9. Contrôle des niveaux	10
10. Points supplémentaires pour les parents aidés	10 ou 15 en fonction du lien de parenté

Nota: La cote de passage est de 70 points.

Annexe 8

1. Pays dont les citoyens ont besoin de visas pour entrer au Canada comme visiteurs

Afghanistan
Afrique du Sud
Albanie
Allemagne - Rép. dém.
Algérie
Angola
Bahrein
Bengladesh
Bénin
Bhoutan
Birmanie
Bolivie
Brésil
Bulgarie
Burkina Faso
Burundi
Cameroun
Cap-Vert, Îles du
Chili
Chine
Colombie
Comores
Congo
Corée du Nord
Corée du Sud
Côte-d'Ivoire
Cuba
Djibouti
Égypte
El Salvador
Émirats arabes unis
Équateur
Éthiopie
Fidji, Îles
Gabon
Gambie
Ghana
Guatemala
Guinée
Guinée-Bissau
Guinée équatoriale
Guyana
Haïti
Honduras
Hongrie
Indonésie
Inde
Iran
Iraq
Jamaïque
Jordanie
Kampuchea
Koweït
Laos
Liban
Liberia
Libye
Madagascar
Maldives
Mali
Maroc
Mauritanie
Maurice
Mongolie - Rép. pop.
Mozambique
Namibie
Népal
Niger
Nigeria
Oman
Ouganda
Pacifique-Îles sous la tutelle des États-Unis
Pakistan
Panama
Pérou
Philippines
Pologne
Portugal
Qatar
République centrafricaine
République dominicaine
Roumanie
Rwanda
Sao Tomé et Principe
Sénégal
Sierra Leone
Somalie - Rép. de
Soudan
Sri Lanka
Syrie
Taïwan
Tanzanie
Tchad
Tchécoslovaquie
Thaïlande
Togo
Tunisie
Turquie
U.R.S.S.
Vietnam
Yémen-Rép. arabe
Yémen-Rép. dém. pop.
Yougoslavie
Zaïre

Source: Guide de l'immigration, IS 13, annexe A.

2. Pays pour lesquels le visa a été imposé depuis 1980

1988 - Trinidad et Tobago, Nicaragua, Panama
1987 - Bolivie, Honduras, Brésil, Turquie, Tanzanie, Sierra Leone, Maurice, Gambie, Fidji
1986 - Portugal
1985 - République dominicaine
1984 - Jamaïque, Guyana, Guatemala, Pérou
1983 - Sri Lanka, Bangladesh
1981 - Inde
1980 - Haïti